

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Violence and Democratic Security in the Dominican Republic
(with a summary in English)

Geweld en Democratische Veiligheid in de Dominicaanse Republiek
(met een samenvatting in het Nederlands)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op
gezag van de rector magnificus, prof. dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge
het besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen
op maandag 27 juni 2011 des ochtends te 10.30 uur

door

Liliam Josefina Bobea
geboren op 9 november 1959
te Santo Domingo, Dominicaanse Republiek

Promotoren:

Prof. dr. D. A. N. M. Kruijt

Prof. dr. C. G. Koonings

ISBN

2011

Violencia y Seguridad Democrática en República Dominicana/
Violence and Democratic Security in the Dominican Republic/
Geweld en Democratische Veiligheid in de Dominicaanse Republiek

With a summary in English/ met een samenvatting in het Nederlands

Incluye bibliografía and Index

1.Violencia- Crimen- Narcotrafico- Democracia-

2.Republica Dominicana- Estadotropismo- Ecosistemas

Criminogenos-

Plan de Seguridad Democratica- Reforma Policial-Pandillas-

Naciones- Exclusion social.

Designed by Laura Felix

Printed in USA

**VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA
EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**Geweld en Democratische Veiligheid in
de Dominicaanse Republiek**

Liliam J. Bobea

INDICE

Agradecimientos	14
Introducción	16
Aspectos Metodológicos del Estudio.....	19
Estructura del Libro.....	28
CAPITULO I: VIOLENCIA, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA	35
Introducción.....	36
La Nueva Violencia Criminal.....	37
Emergencia De La Nueva Violencia.....	42
Ecosistemas Criminógenos y Convivencia Conflictuada.....	44
La Dinámica Social De La Violencia: Exclusión, Conflicto Y Miedo	50
Los Protagonistas De La Nueva Violencia.....	56
Violencia, Estado Y Democracia.....	70
El Estado Desafiado y El Problema De La Policía.....	74
Nuevos Acercamientos A La Seguridad Ciudadana.....	80
El Caso Dominicano: La Transición Democrática, La Nueva Violencia y La Seguridad.....	82
CAPITULO II: PREPARANDO LA TIERRA PARA LA NUEVA DELINCUENCIA: LA ECONOMÍA POLÍTICA DOMINICANA DESDE TRUJILLO	93
Introducción: El Pueblo Necesitado, El Estado Incapacitado.....	94
Caracterización Política Del Estado Pre y Post Democrático.....	96
<i>La Etapa Pre democrática: Caudillismos, Intervención y Autoritarismos</i>	96
<i>Transición Post-Dictadura</i>	97
<i>Los “12 años de Balaguer”</i>	98
<i>La Transición Democrática</i>	100
<i>La Seguridad Asegurada</i>	101
<i>La Paulatina Institucionalización Democrática</i>	102
<i>Reformas Institucionales: El lado flaco del Estado</i>	106
El Clientelismo y La Corrupción En La Nueva Época.....	108
La Transformación Económica Del País: Del Modelo Trujillista Al Balaguerista y La Emergencia De Nuevas Economías.....	111
El Ocaso Del Viejo Orden Económico y El Surgimiento De La Nueva Economía.....	112

Factores Propulsores De La Nueva Economía.....	114
La Nueva Economía: Exclusión y Urbanización De La Pobreza.....	118
Exclusión Social, Ciudadanía y Pobreza.....	120
Desigualdad Social E Informalidad Económica.....	126
El Estado Disminuido.....	128
La Salida Del País Como Alternativa: Las Migraciones Legales y De Indocumentados.....	129
Segregación Espacial y Urbanización Violenta: Constitución De Las Barriadas.....	132
Conclusión.....	136
CAPITULO III: ECOSISTEMAS CRIMINÓGENOS	139
Introducción.....	140
Violencia Tradicional y Delincuencia Común Entre Los 80 y Los 90.....	145
Transmutación De La Vieja A La Nueva Violencia.....	148
La Emergencia De La Nueva Violencia.....	152
Ecosistemas Criminógenos.....	159
Operatividad De Los Ecosistemas Criminógenos.....	160
Sobreviviendo Dentro De Los Ecosistemas Criminógenos.....	162
La Violencia Y La Criminalidad Como Recursos Renovables.....	163
Agentes Ilícitos y Violentos.....	165
La Nueva Delincuencia Dentro De Los Sistemas Criminógenos.....	168
Criminalidad Estadotrópica.....	175
¿Corrupción Como Siempre?.....	175
Conclusión.....	180
CAPITULO IV: LA SITUACIÓN DE (IN) SEGURIDAD OBJETIVA Y PERCIBIDA EN LOS BARRIOS.....	183
Introducción: El Barrio, Su Gente y Sus Instituciones.....	184
Los Barrios Vistos Desde Dentro.....	188
La Lógica Del Narcotráfico.....	189
Las Autoridades Desvirtuadas.....	191
Sociología De Los Barrios Pobres <i>El Barrio como "Unidad"</i> <i>Fragmentaria</i>	192
<i>El Ejercicio Político de los Pobres</i>	195
<i>Características Demográficas y Socioeconómicas de los Barrios</i>	196
<i>El Pan Cotidiano</i>	205
<i>Reordenando la Vida Social</i>	207

Atomización Socio-Espacial y Temporal, Cambios De Rutina De Los Moradores.....	210
<i>Conviviendo con el Miedo: Relaciones Interrumpidas y Cambios Morales.....</i>	213
<i>La Violencia como Recurso Renovable.....</i>	220
La Policía En La Mirada De Los Moradores.....	224
<i>La Justicia en el Banquillo de los Acusados.....</i>	229
<i>Correlación de fuerzas en la Produccion y en el Control de la Violencia y la Criminalidad en los Barrios.....</i>	232
<i>Conclusión.....</i>	240
CAPITULO V: EL REINATO DE LOS TÍGUERES: PANDILLAS Y NACIONES EN LOS BARRIOS MARGINADOS.....	243
Introducción.....	244
Violencia Juvenil: Víctimas y Victimarios.....	245
Violencia Asociativa: Contestación Vs. Anomia.....	249
Discriminación Social y Búsqueda De Ciudadanías Alternativas....	249
Implicaciones De Ser Joven Y Pobre En República Dominicana.....	253
Jóvenes Dominicanos En Situación De Riesgo.....	258
Pandillas Y Naciones, ¿Qué Son y Qué Pretenden Ser?.....	268
Actividades Que Realizan Las Pandillas:.....	274
Construyendo Identidades Y Ciudadanías Alternativas.....	275
Estructura: Jerarquía, Reglas, Símbolos, Valores, Transnacionalidad, Objetivos.....	278
Conclusión: Las Pandillas y Las Naciones, Contestación o Adaptación?.....	281
CAPITULO VI: EL JANOS INCONSTANTE: APARATOS DE CONTROL DEL DELITO Y VIOLENCIA.....	285
Introducción: El Gobierno De La Seguridad Pública.....	286
La Institución Policial Dentro Del Sistema De Prevención y Control.....	287
Fundamentos De La Policía Nacional Dominicana.....	290
Configuración, Organización y Condiciones De La Policía En Su Ejercicio Profesional.....	291
Orientación De La Profesión Policial y Del Policiamiento.....	296
Violencia Uniformada.....	299
Corrupción Policial.....	305
Desempeño Policial.....	310

<i>La Reforma Policial del 2000-2004.....</i>	315
Conclusión : Institucionalidad y Legitimidad Democrática.....	324

**CAPITULO VII: REFUNDAR EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD:
EL PLAN DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA POLÍTICA**

CRIMINAL.....	329
Introducción.....	330
Orígenes Y Referentes Del Plan De Seguridad Democrática y De La Política Criminal Del Estado Dominicano.....	332
Fundamentos De La Nueva Política.....	336
Objetivos Operacionales, Estructura y Visión Estratégica Del PSD..	342
Contenidos Previstos En El Plan De Seguridad Democrática, <i>Reforma y Modernización De La Policía Nacional.....</i>	347
La Política Criminal.....	352
La Realidad Del PSD y La Reforma Del Sistema De Seguridad y Justicia.....	359
La Prevención y El Control De La Criminalidad Y La Violencia.....	360
Responsabilidad Institucional en la Gerencia del Gobierno de la Seguridad.....	369
Reposicionando Al Estado; Re-Articulando La Relación Estado-Sociedad En República Domincana.....	379
La Seguridad Vis-A-Vis El Estado De Derecho y La Gobernabilidad Democratica De La Seguridad.....	386
Conclusion.....	389

CAPITULO VIII: CONCLUSIONES..... 396

Ganando Terreno: Cómo El Narcotráfico Captura La Mente y El Corazón De Los Barrios.....	398
Sobre La Voluntad Política.....	400

ANEXOS..... 407

ANEXO CAPITULO I.....	408
ANEXO CAPITULO III	409
ANEXO CAPITULO IV.....	415
ANEXO CAPÍTULO V.....	428
ANEXO CAPÍTULO VI.....	430
ANEXO CAPÍTULO VII.....	438

BIBLIOGRAFIA..... 448

NOTAS..... 480

SUMMARY..... 517

SAMENVATING..... 524

BIOGRAPHY..... 532

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1.1: Autorizaciones de Armas y Homicidios cometidos en República Dominicana (1999-2005).....	409
Gráfico 3.1 Tasas de muertes violentas en el Distrito Nacional.....	169
Gráfico 4.01 Territorialidad de los sistemas criminógenos	186
Gráfico 4.1: Prevalencia Consumo Drogas en los Barrios.....	418
Gráfico 4.2: Involucramiento de jóvenes en pandillas.....	419
Gráfico 4.3: Factores que inciden en el consumo de drogas en los barrios.....	419
Gráfico 4.4: Arbol del Problema: Consumo y Venta de Drogas en el Barrio.....	420
Gráfico 4.5: Ciclo Vicioso Jóvenes Infractres.....	202
Gráfico 4.6: Cambio de Rutinas en Barrios Distrito Nacional, 2005	422
Gráfico 4.7: Percepción de Inseguridad según Horarios en el Barrio.....	422
Gráfico 4.8: Percepción de lugares inseguros en los barrios.....	423
Gráfico 4.9: Calificación del Trabajo Policial en el Control del Delito.....	423
Gráfico 4.10: Colaboración con las Autoridades	232
Gráfico 4.11: Articulación de Actores Activos y Dinámicas en los Ecosistemas Criminógenos Territoriales.....	233
Gráfico 5.1: Tendencias al Arresto de Menores (1995-2005).....	429
Gráfico 5.2: Estructura Piramidal de la nación Amor Dorado.....	279
Gráfico 6.1: Perfil del Policía: Lugar de Trabajo.....	430
Gráfico 6.2: ¿Esta Ud. Asignado a un Barrio o Sector Determinado?	432
Gráfico 6.3: Porcentaje de Personas que Reportaron Maltrato Policial en los Ultimos Doce Meses (2008).....	432
Gráfico 6.4: Considera la Corrupción Policial un Delito Leve, Grave o Muy Grave?.....	434
Gráfico 6.5: Interés de las Instituciones en Solucionar Problemas de Barrios.....	434
Gráfico 6.6: Desempeño Policial en el control del Delito.....	435
Gráfico 6.7: Confianza Ciudadanos en Instituciones.....	435
Gráfico 6.8: Razones para el Bajo Desempeño Policial.....	436
Gráfico 6.9: Medidas sugeridas por los ciudadanos para mejorar el desempeño policial.....	437

Gráfico 6.10: ¿Puede Mencionar Algunos de los Principios Básicos que Guían la Actuación de la Policía?.....	314
Gráfico 6.11: ¿Recibe Algún Tipo de Entrenamiento de Parte de la Institución?.....	438
Gráfico 7.1: Relación Sinérgica de Factores sociales e institucionales.....	338
Gráfico 7.2: Organigrama de ejecución del PSD.....	438
Gráfico 7.3: Propuesta Reorganizativa de la Estructura Central de la PN.....	440
Gráfico 7.4: Propuesta Reorganizativa de la Estructura Regional de la PN.....	441
Gráfico 7.5: Tasa de Muertes Violentas por cada 100.000 habitantes Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago 2005-2008.....	442
Gráfico 7.6: Pensando en su barrio, ¿cómo calificaría Ud. el trabajo de la policía en el control del tráfico de drogas?.....	443
Gráfico 7.7: Relación de la Policía con los Municipios del Distrito Nacional.....	444
Gráfico 7.8: Piensa Ud. que existe un involucramiento de la policía en la venta de drogas en el barrio?.....	444

INDICE DE MAPAS

Mapa 4.1: Distrito Nacional y Santo Domingo.....	415
Mapa 4.2: Cartografía Delictiva Barrios Zona Norte D.N.....	421
Mapa 4.3: Cartografía Delictiva Barrios Zona Norte D.N.....	421

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Evolución de los Homicidios en República Dominicana (1991-2008).....	408
Tabla 3.1: Tasas de Muertes Violentas en Centroamérica y República Dominicana (1999-2007).....	409
Tabla 3.2: Causas de Homicidios República Dominicana, según crimen (2006-2008) (absolutas y porcentuales).....	410
Tabla 3.3: Tasas de Homicidios Juveniles por Países y Períodos Seleccionados.....	411
Tabla 3.4: Porcentaje de Muertes Violentas a Nivel Nacional y en el D.N. de acuerdo por Rangos de Edades (2008).....	411

Tabla 3.5: Circunstancias de Muertes por Homicidios y por Acción de la Policía Nacional en el DN 2006-2009.....	412
Tabla 3.6: Delitos Frecuentes en los Barrios (2007-2008).....	412
Tabla 3.7: Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada a través del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana.....	413
Tabla 3.8: Funciones de la Criminalidad Organizada Alrededor del Narco y Micrográfico.....	414
Tabla 4.1: Porcentaje de Homicidios en Barrios Circunscripción Tres.....	416
Tabla 4.2: Porcentaje de Hogares y Personas Pobres por Barrio....	417-418
Tabla 4.3: Percepciones mutuas: Policías y Comunitarios.....	424
Tabla 4.4: Causas y Consecuencias de la Inseguridad en los Barrios vistos desde la perspectiva de los policías.....	424
Tabla 4.5: Significados Asignados por los Moradores a los Conceptos de seguridad, policía, delito, justicia, mis mayores temores, prevención.....	425
Tabla 4.6: Factores de inseguridad y Acciones Propuestas e Iniciativas Comunales.....	426
Tabla 4.7: Organizaciones Comunitarias Barros Zona Norte (2004)	427
Tabla 5.1: Tasas de Homicidios Juveniles por Países y Períodos Seleccionados (por 100,000 habitantes).....	428
Tabla 5.2: Menores Sometidos en el Departamento de Protección al Menor, según Delitos (2002-2006).....	429
Tabla 5.3: Condiciones Socioeconómicas Comparadas de los Jóvenes Dominicanos.....	430
Tabla 5.4: Pandillas y Naciones en los Barrios Distrito Nacional y Santo Domingo (2005).....	272
Tabla 6.1: Condiciones de los destacamentos policiales (postas)...	431
Tabla 6.2: Cantidad de personas muertas anualmente (1997-2001)	433
Tabla 6.3: Tasas de muertes violentas y tasa de muertes provocadas por la policía (2005-2007).....	433
Tabla 6.4: FODA Institucional Policía Nacional.....	436-437
Tabla 7.1: Ejes y Componentes del Plan de Seguridad Democrática	344
Tabla 7.2: Acercamientos a la problemática de la violencia y la inseguridad por parte del Plan de Seguridad Democrática.....	439
Tabla 7.3: Presupuesto del Poder Judicial.....	441

Tabla 7.4 Evaluación de la Corrupción en la Justicia Penal, Según tipo de Población Usuaría.....	442
Tabla 7.5: Circunstancias de Muertes por Homicidios e Intercambios de Disparos en el DN (2006-2009).....	443
Tabla 7.6: Actitudes Hacia la Delincuencia.....	445
Tabla 7.7: Respuestas de los Municipios del DN frente a la Delincuencia e Inseguridad, de acuerdo a su Orientación y al Nivel Económico Social, 2009.....	446
Tabla 7.8: Matriz de Problemas Identificados por los Comunitarios y Propuestas de Solución.....	447



AGRADECIMIENTOS

A Minerva la guerrera; a Gabriela la pacificadora y a Cyrus con su don para equilibrar esas dos fuerzas avasalladoras.

Esta disertación no hubiese sido posible sin la generosa oferta, el sólido apoyo y la mentoría de Dirk Kruijt, quien además junto a Vanda Lima, probaron ser a lo largo de varios años, verdaderos amigos. Más que un consejero, Dirk ha sido sobretodo un colega y un depositario de un estilo poco común que combina una tremenda capacidad de trabajo intelectual, una todavía mayor humildad y un invariable apego a sus principios; todas ellas virtudes excepcionales que lo colocan precisamente en el lugar privilegiado que ocupa como latinoamericanista. Similarmente agradezco a Kees Koonings, por su seguimiento y dedicada labor de consejería, revisión y apoyo que posibilitó la culminación de este trabajo. Con su probada excelencia académica y rigor científico ambos hacen justicia a la renombrada Universidad de Utrecht.

Este proyecto tampoco hubiese llegado a su fin de no ser por el consistente, desinteresado y decidido apoyo de Cyrus, quien dedicó horas robadas de sus propios proyectos intelectuales a la lectura, la revisión y el aporte de sugerencias a mis manuscritos. Cyrus más que nadie padeció el síndrome de proyección de los que transitan por este camino de ansiedades, euforias y aburrimientos que es producir una disertación. A él le debo mis respetos, mis infinitos agradecimientos y la esperanza de que pueda yo retribuirle así sea mínimamente sus muestras de lealtad, amor y compañerismo.

Cuando decidí abordar el tema de esta disertación, el Dr. Eduardo Gamarra fue el facilitador de esta empresa. Esta disertación difícilmente hubiese sido operacionalizable sin su gestión y sin la confianza puesta en mí por su persona, al permitirme acceder a las fuentes de datos generadas por el equipo de trabajo de la consultora Newlink, de la cual formé parte, bajo encargo del gobierno dominicano.

Gabriela Sarmiento fue de gran ayuda, cuando abrumada por la sustancia gelatinosa de este estudio, necesite de una voluntad que posibilitara mantener las cosas en su centro, ocupándose de los micro detalles, de los formatos, títulos y en general de la estética que hacen mas amigable el texto.

Finalmente, existe un largo trecho entre el querer y el hacer; y aun los más comprometidos atletas necesitan encontrar motivos y estímulos para lanzarse a la carrera. Ese papel lo realizó plenamente mi hermana del alma Rut Diamint, en persona y con sus filosos emails. Joe Tulchin no escatimó esfuerzos para mantener viva esa llama con sus comentarios a algunas partes del texto. Vanda Lima fue esa voz en la conciencia que muchos quisiéramos tener para creer que sí es posible realizar todo aquello que nos proponemos ser. Francisca Revert, Gervais Morin y Rosa Gotos fueron, junto a mi madre Liliana C de Bobea y mis hermanas/os del alma, Gaynor Ellis, Cindy Colter y Harold Veaser, quienes insuflaron el último aliento, que como es bien sabido, cristaliza el momento crucial de todo emprendimiento. A todos ellos, mis más profundos agradecimientos por su incondicional amistad y aprecio.

Como toda realización que llega a ser tan profundamente personal, los errores son sólo míos.

Lilian Bobea, 2011

INTRODUCCION

Con la consolidación democrática en los años noventa, la República Dominicana experimentó cambios cuantitativos y cualitativos en la seguridad ciudadana, prestando especial atención a la violencia criminal, con impactos en la percepción de la inseguridad que posee la sociedad civil. Esta tendencia se acentuó en los inicios de la década del 2000 y alcanzó su pico más alto en el 2004, año electoral en el que se produjo un cambio de las élites gobernantes. Dicho auge se expresó en la escalada de las tasas de muertes violentas, las cuales pasaron de registrar 12.8 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2001 a 26.3 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2004, recomponiendo el panorama de la seguridad ciudadana en el país. Si bien este cambio abrupto de la situación de seguridad afectó a diversos estratos sociales en el territorio nacional, sus impactos se sintieron de manera más aguda entre los sectores poblacionales de más bajos ingresos y en las áreas urbanas más desprovistas de servicios públicos. Los barrios más populosos de la zona metropolitana de Santo Domingo y el Distrito Nacional y de la ciudad secundaria de Santiago protagonizaron el despliegue de diversos tipos de violencias: económica, social, pandilleril, policial y un auge de la conflictividad violenta intracomunitaria. Acelerantes de esta violencia lo fueron la competencia generada por la proliferación de micro mercados de drogas, la disponibilidad de armas en los barrios y el recrudecimiento de la intervención violenta de la policía¹. Estas violencias tendieron a concentrarse en las zonas urbanas más empobrecidas del país. Varias interrogantes emergen de este nuevo encuadre: En primer lugar, ¿qué explica este parteaguas abrupto entre las trayectorias y las tendencias criminógenas y violentas, sobre todo en las áreas urbanas? y ¿cuáles factores históricos y contemporáneos subyacen este cambio? En segundo lugar, ¿qué forma asumió este fenómeno? es decir, ¿de qué manera el redimensionamiento de la criminalidad violenta impactó la vida de sectores poblacionales urbanos específicos; sus instituciones, sus estrategias de sobrevivencia y sus formas de relacionamiento al interno de

las comunidades y con el Estado?; ¿qué patrones de continuidad y de ruptura caracterizan el momento? En tercer lugar, ¿cuáles fueron las respuestas generadas desde la sociedad y desde el Estado ante estos nuevos escenarios y cómo estos cambios, y las respuestas estatales proporcionadas, han impactado la gobernabilidad democrática en República Dominicana, en lo atinente a la credibilidad ciudadana en la efectividad del régimen y en la voluntad de cambio de sus agentes (instituciones) y sus agencias (políticas públicas)?

Estas interrogantes surgen de contextos temporales y espaciales específicos pero también son una proyección de problemáticas compartidas con otros países y realidades latinoamericanas y caribeñas, las cuales en años recientes han sido abordadas por una prolija bibliografía. Por tanto, varios estudios de carácter etnográfico sirvieron como inspiración y referencia para el tratamiento de estos temas para el caso dominicano, entre ellos, las investigaciones de Moser y McIlwaine en Guatemala y Colombia; de Arias y Zaluar en Brasil; de Cruz en Centroamérica y los aportes de Koonings y Kruijt para América Latina, por mencionar solo algunos de los más relevantes a esta investigación.

Dado que ningún estudio ha ofrecido una explicación sistemática de este abrupto auge de la inseguridad en República Dominicana, ni tampoco se han analizado con profundidad los intentos del gobierno de formular una respuesta ante esta situación, el presente estudio procura entender y explicar estos fenómenos en su particularidad y desde la relación entre ellos. Para ello analizaré la evolución y los impactos de la inseguridad ciudadana en República Dominicana, coincidentes con la institucionalización democrática de las últimas tres décadas. También abordaré cómo y por qué las debilidades del Estado dominicano aceleraron la violencia a partir de los años 90, cuando ésta se volvió más multidimensional, multi-agencial y translocal.

En este trabajo argumento que el auge de la violencia y los cambios producidos en el encuadre de la seguridad ciudadana en República Dominicana se debieron a la concurrencia de por lo menos cinco factores:

1) el impacto de las rápidas transformaciones económicas y políticas que tendieron a acentuar la desigualdad, la exclusión social y la informalidad económica y política;

2) la presencia del crimen organizado, articulado principalmente al narcotráfico y a otras actividades ilícitas de carácter transnacional.

3) la autonomía de sectores burocráticos policiales, militares y judiciales, asociados a la criminalidad organizada.

4) la violencia policial contra los sectores urbanos más pobres.

5) la ausencia de una política nacional de seguridad democrática, que respondiera a las transformaciones mencionadas y que no descansara exclusivamente en la represión.

Es decir, que este estudio prestará atención a los factores condicionantes (pobreza, exclusión social, culturas de violencia) y a los detonantes (expansión del crimen organizado y el narcomenudeo), de la crisis de inseguridad que estalló a mediados del 2000.

Frente a este desborde de la criminalidad el gobierno se planteó la necesidad de buscar respuestas. Por lo tanto, la última parte del estudio analizará la propuesta formulada por el Estado, autoproclamada como respetuosa de los derechos humanos, el Plan de Seguridad Democrática (en lo adelante PSD). El PSD fue formulado en el año 2005 por un grupo de especialistas en seguridad, con el apoyo de instituciones internacionales y en retroalimentación con organismos estatales y diversos sectores sociales de los barrios más impactados por la violencia.

Un indicador de la proactividad del gobierno frente a la crisis fue su decisión de realizar como primer paso una cabal investigación sobre las razones que la provocaron, buscando soluciones desde los sectores sociales más afectados. Esta respuesta fue racional en la medida en que partió de entender las nuevas manifestaciones del fenómeno mientras reconocía las limitaciones que enfrentaba la gestión de la seguridad. Así surgió el PSD. A pesar de lo novedoso que resultaba ser el PSD, la ejecución del mismo encontró una serie de obstáculos que todavía a cinco años condicionan e

inhiben el logro de los objetivos planteados en su conceptualización, en lo relativo a:

1ero.) Transformar la cultura institucional policial, viciada por corrupción, incompetencia e indiferencia a los derechos humanos;

2do.) Hacer que se cumplan a cabalidad los nuevos protocolos que rigen el accionar policial;

3ero.) Concitar la confianza y la cooperación de los moradores de los barrios afectados;

4to.) Lograr consensos sociales y políticos que permitan institucionalizar estrategias de seguridad mas allá de las coyunturas políticas.

5to.) Proveer los recursos necesarios para modernizar las instituciones gubernamentales y garantizar la sostenibilidad de los cambios.

El PSD, constituye al día de hoy la única estrategia comprensiva de seguridad ciudadana implementada en el país, para entender el relativo divorcio entre sus propósitos y sus logros analizaré su concepción, su ejecución, y las causas que han obstaculizado su impacto en la reducción de la violencia criminal y en la percepción de inseguridad.

Aspectos Metodológicos del Estudio

Para la obtención de información relevante, el estudio se basó en la triangulación de métodos cualitativos y cuantitativos². En ambos casos se accedió a fuentes primarias, como la información extraída directamente de los sujetos de investigación) y fuentes secundarias (documental, estadísticas disponibles en las instituciones). El componente sustantivo de este estudio se obtuvo de los diagnósticos barriales y líneas basales del Plan de Seguridad Democrática, levantados en un período de dos años y medio de trabajo en equipo con investigadores bajo mi dirección, pertenecientes Newlink Research, la firma consultora para el PSD.

La Investigación Cualitativa tuvo un peso considerable en este estudio. En el análisis socio-antropológico se la entiende como un paradigma investigativo que permite la descripción e interpretación de patrones y sus manifestaciones, a través de la observación y el cuestionamiento a informantes claves³. Si bien hay un alto componente subjetivo en la interpretación de la información, la aplicación de preguntas abiertas, ofrece un amplio margen para profundizar el análisis de situaciones por parte de los involucrados y dentro de sus parámetros conceptuales, culturales y de su posicionamiento social.

En la perspectiva de Luckmann, es a través de la interacción que los individuos construyen y mantienen los marcos normativos que rigen su cotidianidad; por lo tanto la investigación cualitativa permitió explorar las expectativas, los sistemas valorativos y las percepciones que guían las acciones individuales y colectivas de los moradores de los barrios⁴. Estas fueron luego categorizadas al sistematizarse la información presentada en los próximos capítulos⁵.

Las técnicas empleadas en el estudio fueron: 1) **Grupos focales**, considerada una técnica interactiva que posibilita producir conocimientos a partir de impresiones de experiencias objetivas, expuestas colectivamente en forma dialogada y reflexiva⁶. La aplicación de las entrevistas grupales para este estudio permitió crear además un espacio de diálogo intra-comunitario sobre temas sensitivos y recrear situaciones conflictivas pasadas y actuales, a fin de evidenciar las reacciones provocadas en los diferentes actores. Los objetivos de los grupos focales en los barrios del Distrito Nacional fueron:

- Conocer la realidad socio económica, cultural y de seguridad que padecen los moradores de los barrios más empobrecidos y los factores de vulnerabilidad en grupos específicos (jóvenes, ancianos, mujeres, los más pobres).

- Caracterizar, a partir de las percepciones y experiencias concretas de los moradores, las dinámicas criminógenas y la conflictividad social en los barrios; e identificar los considerados agentes promotores de la violencia local.

- Explorar la percepción de los moradores respecto a los niveles de protección que reciben de las instituciones del orden y de la justicia.
- Determinar las capacidades organizativas, los recursos disponibles y el interés entre los vecinos para solucionar los problemas de seguridad identificados.

Criterios de Selección de los Participantes. Se realizaron unos 35 grupos focales de diversa composición, en base a criterios de género, generacional y organizativo, guardando en lo posible la relación proporcional de 50% entre hombres y mujeres y la proporcionalidad entre jóvenes y adultos. También se realizó un par de grupos focales con policías, seleccionándose al menos dos de cada destacamento, uno de Investigación y otro perteneciente a la uniformada. Casi todos tenían más de un año de servicio en el barrio.

En cada grupo focal se les pidió a los moradores hablar sobre su vida en el barrio y sobre las dinámicas socioeconómicas y de relacionamiento en el entorno barrial; las precariedades y recursos existentes; la percepción de seguridad e inseguridad dentro y fuera del barrio; ¿Cuáles consideraban ellos que eran los principales problemas asociados a la inseguridad?, ¿En qué medida y en qué formas han cambiado los patrones delictivos y conflictivos en dichos barrios?, ¿Cómo ello ha afectado su calidad de vida y su cotidianidad? ¿Cuáles eran los delitos y hechos violentos más preponderantes? ¿Qué tan protegidos se sentían por la policía? ¿Qué papel jugaban las organizaciones barriales, las iglesias y las juntas de vecinos frente a la criminalidad? Asimismo, en cada grupo focal se discutió el tema del consumo y la distribución (narcomenudeo) de droga. Se les pidió considerar los factores asociados a su aparente incremento. Se les pidió “mapear” los puntos y los mecanismos a través de los cuales se realizaba el micro-comercio. Esto permitió identificar los lugares considerados peligrosos y en los que la policía actúa y/o está ausente. Asimismo, se abordó el tema de los mecanismos de enfrentamiento con que cuenta el barrio frente a la inseguridad y la violencia.

En este contexto, se abordó el tema de las pandillas, buscándose entender las lógicas y dinámicas que las determinan. ¿Qué impacto

producen en la juventud del barrio? El diálogo profundizó en los intereses y capacidades disponibles en los barrios para solucionar los problemas detectados; se les preguntó “Si pudiesen cambiar las cosas en este barrio, ¿Qué cosas cambiarían? ¿Qué tipo de barrio soñado construirían?

Con los grupos focales de policía se pudo reconstruir la rutina de trabajo en el destacamento. Se les pidió que cualificaran el servicio que ellos extienden a las comunidades, ¿Qué limitaciones enfrentan para realizar su trabajo cada día en cada barrio? ¿Qué tipo de destrezas y recursos necesitan? ¿Cómo consideran que deberían ajustarse sus funciones para responder a las nuevas dinámicas de la criminalidad?, ¿Qué tipo de coordinación interinstitucional establecen para el desempeño de su trabajo? ¿Qué opinan de los comunitarios? Se les pidió igualmente que identificaran las fortalezas y debilidades del vínculo de su trabajo policial con las organizaciones comunitarias en sus respectivos lugares.

Entrevistas. Estas se aplicaron a unos pocos miembros de las pandillas. También fueron entrevistados pequeños comerciantes y dueños de negocios (colmados), considerados víctimas frecuentes de acciones delictivas, pero también partícipes de ciertas actividades ilícitas como la venta de droga en sus locales donde tanto se vende alcohol como suplementos alimenticios para el consumo cotidiano en los hogares. Igualmente se entrevistaron a maestros de las escuelas y párrocos de las iglesias católicas y protestantes. Entrevistas individuales se aplicaron a políticos en el Distrito Nacional, a los encargados regionales policiales y a fiscales que sirven en las circunscripciones que agrupan a varios barrios.

Visitas de Reconocimiento. Utilizando guías estructuradas de observación, se recorrieron calles y callejones, se observaron las condiciones de los destacamentos policiales, utilizando parámetros de observación, y se visitaron las escuelas y sitios de recreación. Dado que los grupos focales fueron todos realizados dentro de los barrios, ello permitió ver a los informantes interactuando en sus respectivos medios. En más de una ocasión, mi llegada a los barrios junto a mi equipo de investigadores estuvo

antecedida por algún evento sobre el cual fue imprescindible comentar al inicio del grupo focal; sea que se tratase de la redada policial desplegada la noche anterior en la que la Policía había tomado preso a decenas de jóvenes, muchos de ellos sacados de sus casas o de los colmados donde “mataban el tiempo” junto a sus amigos. El comentario prevaleciente en tales casos era que las redadas solo servían para proyectar una falsa imagen de la eficiencia policial, apresando a jóvenes inocentes que venían de trabajar y/o estudiar, mientras dejaban escapar a los verdaderos delincuentes. En una ocasión que llegamos a realizar un grupo focal, presenciamos tres velatorios en diferentes hogares del barrio donde el día anterior se habían enfrentado varias pandillas armadas, provocando la muerte de dos jóvenes y de una señora alcanzada por una de las balas. Los participantes del grupo focal ese día expresaron su indignación ante la irresponsabilidad de las autoridades, por el hecho de que una de las víctimas no tuvo que ver con el altercado pero resultó impactada por la policía, al penetrar ésta caótica y violentamente en el barrio para contrarrestar la confrontación.

Investigación Cuantitativa. La información sustantiva sobre la situación de inseguridad resultó de la encuesta barrial aplicada por el equipo bajo mi coordinación de Newlink Research, en 16 barrios del Distrito Nacional y de la ciudad de Santiago para establecer la Línea Basal del PSD. Estos barrios fueron seleccionados a partir de tres criterios básicos: a) por la presencia del factor de criminalidad e inseguridad de sus habitantes, en virtud de lo cual serían luego sujetos de políticas e iniciativas de intervención, b) en función de sus capacidades organizativas y capital social acumulado y c) en función del desempeño de la labor policial en esos barrios. Para el diseño muestral fue seleccionada una muestra acorde a las características socio demográfico de los barrios objeto de investigación.

Diseño Muestral

- Se utilizó un muestreo no probabilístico por cuotas de edad y sexo. Con un tamaño de muestra de 50 personas por área (barrio o sub-barrio) considerada para un total de 800 personas en los 16 barrios⁷.
- La selección de los hogares se hizo mediante un muestreo sistemático.

Entre las variables cubiertas por la encuesta se cuentan: a) Condiciones socioeconómicas de los entrevistados; b) Necesidades y demandas de los barrios; c) Calidad de la infraestructura; d) Niveles de criminalidad y victimización; e) Horarios y lugares de criminalidad; f) Tipos de delitos; g) Niveles de denuncia delitos; h) Desempeño institucional (policial, fiscal y otras instituciones públicas); i) Relación con la policía y la justicia; j) Existencia de pandillas; k) Niveles de consumo y venta de drogas; l) Conocimiento del PSD; m) Participación comunitaria en seguridad.

En adición a la encuesta barrial, este estudio utilizó la Encuesta Interna a la Policía Nacional, aplicada por Newlink que abarcó un universo muestral de los casi 31,000 miembros de la PN que prestan servicio en las 32 provincias del país. Utilizándose para el marco muestral las nóminas electrónicas de pago. El tamaño de la muestra fue de 1031 entrevistas efectivas por comandos y rango, distribuidos de manera estratificada, proporcional, probabilística y aleatoria simple. Los niveles de confianza y márgenes de error previstos para toda la muestra fue del 95% ($Z_{.95} = 1.965$), con un margen de error de ± 3.0 asumiendo una proporción 50/50 ($P = 50, Q = 1 - P$) para variables dicotómicas, en el peor de los casos.

También se realizaron talleres de evaluación con participantes en algunos de los barrios, utilizando técnicas como los diagnósticos rápidos y el Word Café. Los grupos focales y las encuestas se realizaron en los barrios y sus respectivas secciones según el siguiente calendario:

En Mayo 2005 se trabajó parte de la circunscripción tres de Santo Domingo (la que contiene los barrios más pobres); en octubre 2005 se trabajó una parte de la circunscripción dos de Santo Domingo (con barrios

de ingresos medios bajos y muy bajos); en octubre 2006 se trabajó otra parte de la circunscripción dos y en marzo el 2007 la parte restante de la misma circunscripción. En octubre del 2007 se trabajó en Santo Domingo Norte y en octubre del 2007 en Santo Domingo Este.

Fuentes Secundarias Consultadas. En adición a la información primaria, también se consultaron estadísticas oficiales (algunas en línea) de la Procuraduría General de la República, la Policía Nacional, el Instituto de Ciencias Forenses, la Secretaría de Interior y Policía, el Censo Penitenciario, el Censo Nacional, la Encuesta Nacional de Hogares, el Observatorio de Seguridad del Ayuntamiento del D.N. y diversos estudios realizados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (sobre delincuencia juvenil); el Barómetro de las Américas/LAPOP (sobre criminalidad, corrupción y participación ciudadana); Naciones Unidas y estudios nacionales.

Limitaciones y Oportunidades de la Investigación. El objetivo primordial de los levantamientos realizados con la colaboración del equipo de investigadores de Newlink, fue el capturar la situación real y percibida en los barrios que serían eventualmente sujeto de acciones por parte del gobierno. De suerte que el primer reto que enfrenté con mi equipo fue el de separar, a los ojos de la población estudiada, ambos propósitos a fin de obtener información no viciada por las expectativas de una eventual intervención gubernamental. Por ello, en cada inicio de sección se explicó la procedencia del equipo de consultores privados, y el objetivo de la investigación, es decir, básicamente darles a ellos la oportunidad de mirar desde dentro la situación de sus comunidades y dialogar entre ellos sobre los problemas y conflictos; sobre las percepciones y sobre las posibles soluciones provenientes de la comunidad. Este esfuerzo también suponía un desafío, dado que en la tradición participativa o reflexiva popular dominicana, la tendencia predominante ha sido la de someter demandas (a las instituciones estatales, privadas, a los gobiernos, a las instituciones internacionales), sin necesariamente explorar el origen y la complejidad que

circunda esas demandas. Un tercer desafío consistió en abordar la cuestión de la seguridad como problemática vinculada a las cuestiones de desarrollo y supervivencia económica en los barrios. Aunque la mayoría de estos barrios tenían experiencias previas construyendo agendas de desarrollo, la cuestión de la conflictividad y la seguridad era con mucho el gran ausente en estos esfuerzos. Una cuarta limitante consistió en la imposibilidad de “devolver” a las comunidades los hallazgos encontrados, lo que hubiese permitido un nivel más profundo de reflexión sobre los problemas tratados. Sin embargo, el hecho de que al final de cada sección, los participantes enfatizaran que el ejercicio de reflexión les sirvió sobre todo para evidenciar serios problemas subyacentes en sus comunidades y socializar sus preocupaciones, en gran medida subsanó, a mi modo de ver, las limitantes aquí expuestas, incluyendo las posibles expectativas que hubiesen podido surgir al inicio del levantamiento.

Oportunidades. Un factor favorable que posibilitó mi comprensión más profunda, especialmente de las lógicas institucionales y de las políticas implementadas fue mi particular cercanía a las fuentes primarias de toma de decisiones y de planificación estatal, a las cuales no se tiene acceso frecuentemente. En este sentido, mi papel como consultora del Plan de Seguridad Democrática⁸ me ofreció la singular oportunidad de conocer muy de cerca la visión de actores estratégicos en el quehacer de las políticas de seguridad. Así, fue crucial el acceso directo que tuve a la persona del Presidente Leonel Fernández, a través de mi participación ocasional en las reuniones convocadas por él con el equipo de consultores del cual forme parte. Similarmente, a las múltiples reuniones e intercambios personales que sostuve con el Ministro de Interior y Policía, con la jefatura policial y con el Procurador General de la República en sus respectivas condiciones de coordinadores y ejecutores del Plan de Seguridad Democrática. Las discusiones sostenidas en estas reuniones me ofrecieron una mirada inusual a la forma en cómo el liderazgo político llega a tomar decisiones en momentos de crisis, ponderando muchas veces variables que guardan menos relación con la resolución de la problemática en sí que con los impactos y

costos políticos y de imagen que tales decisiones provocan. En esa misma tónica, pude constatar la tendencia del liderazgo político y administrativo a recurrir a los viejos lugares conocidos como atajos para encarar situaciones coyunturales extremas, a contrapelo de sus efectos negativos en la visión de largo plazo. Un ejemplo a mano es el momento en que el Presidente y su equipo de funcionarios deciden incorporar a los militares a las labores de patrullaje conjunto, en momentos en que el PSD enfatizaba encarecidamente la profesionalización policial. Presenciar las contradicciones y los conflictos abiertos entre los actores estratégicos (como el Ministro de Interior y el jefe de la Policía) constituye una revelación inestimable para entender por qué la coordinación intersectorial en la implementación de políticas resulta con frecuencia el desafío más serio para conjurar los problemas que se proyectan en los escenarios concretos.

Mis vínculos con el gobierno dominicano como consultora del PSD terminaron hace aproximadamente tres años cuando comencé a trabajar mi tesis, lo cual, en adición a viabilizar el acceso a las fuentes primarias de los diagnósticos que realicé en los barrios, también me permitió distanciarme lo suficiente del Plan como para acercarme críticamente al mismo como una outsider informada.

El enfoque en los barrios más pobres en modo alguno sugiere una asimilación simplista entre criminalidad y pobreza; consideramos que tampoco la aplicación del PSD en esos lugares respondió a esa preconcepción. Se trata más bien del reconocimiento de las múltiples vulnerabilidades que padece este mayoritario segmento de la población dominicana, al punto de convertirlo en un área gris para la prevención y el control de la criminalidad compleja y organizada y de la violencia institucional indiscriminada.

Por lo tanto, el lector tiene en sus manos un estudio de caso desde cuya particularidad es posible inferir importantes lecciones aprendidas, especialmente en la generación de propuestas locales de solución y de políticas públicas de prevención y control.

Estructura del libro

Los capítulos que componen este volumen relacionan en términos generales la evolución y auge de la violencia criminal con la calidad de la democracia en República Dominicana. Analiza varios de los factores históricos, culturales, socioeconómicos, políticos y gestionarios subyacentes y la interacción entre ellos, para explicar la forma en cómo nuevas y viejas inseguridades impactan la calidad de vida de los sectores más desasistidos y desventajados residentes en las áreas más depauperadas de la urbe de Santo Domingo; la integridad de sus instituciones formales e informales y su relación con el Estado y con otros sectores de la sociedad civil.

Los contenidos del volumen son los siguientes: El primer capítulo presenta los marcos teóricos referenciales y las categorías que guían los supuestos de mi investigación. El capítulo dos: “Preparando la Tierra para la Nueva Delincuencia: La Economía Política Dominicana desde Trujillo” documenta históricamente los procesos de reconstitución del Estado dominicano a lo largo de las transiciones políticas agotadas en el país en las últimas cinco décadas. En este capítulo se sostiene que el auge de la violencia criminal en el país no puede ser entendido sin tomar en cuenta los factores estructurales y contextuales que marcan los procesos de incorporación económica a la economía global y el tránsito hacia la democracia, arrastrando importantes rezagos de los regímenes anteriores. Por ello se analizan los intentos de modernización, de reestructuración y de liberalización económica y política que acompañaron las transiciones, de cara a sus efectos en la acentuación de la informalidad económica, social y política; la segregación espacial; la exclusión y la marginalización de importantes segmentos poblacionales. Una hipótesis subyacente es que durante este largo período, la violencia en sus diferentes manifestaciones y niveles tendió a “democratizarse,” pasando de ser un mecanismo utilizado primordialmente por los gobiernos, a ser también empleado por agentes públicos y privados, como un recurso de extorsión y amedrentamiento funcional a las prácticas ilícitas y criminales, así como también un derivado de la conflictividad social. En este contexto resaltan

el auge de la corrupción y el abuso de la fuerza pública como prácticas asociadas a la autonomía de segmentos burocráticos y como expresiones de debilidad y desorganización del Estado.

El capítulo tres introduce, a propósito de estas falencias, la noción de ecosistemas criminógenos, un constructo de interacciones y sobre-determinaciones entre agentes y agencias violentas y criminógenas que operan en un doble track: a nivel macro social, desde las esferas estatales y políticas (por ejemplo, la conformación de redes y vinculaciones de agentes y burócratas con empresas ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y personas), y a nivel territorial, cristalizándose principalmente en ambientes de exclusión y desigualdad social donde son reforzados por prácticas informales y clientelares. En términos generales, estos nichos acogen y reproducen niveles más complejos de discriminación, y desigualdad. El análisis explora cómo interactúan estos factores en los barrios populares generando más inseguridad y múltiples violencias: callejera, pandilleril, policial, interpersonal, intra-doméstica, institucional.

El capítulo cuatro aborda la realidad de los barrios marginados del Distrito Nacional, como escenarios donde se materializan los ecosistemas criminógenos, vía la interacción de actores violentos e ilícitos formales e informales. Aquí se ofrece una aproximación sociológica a la realidad de los barrios como microsistemas culturales, relacionales y de supervivencia. Se documenta su constitución y su composición social y organizativa; sus características socio-demográficas y socio-económicas; así como el capital social constructivo y destructivo que se desarrolla en ellos. Se mira a las ciudadanía informales y a los procesos de descuidadización que tienen lugar en estos espacios y las consecuencias de estos procesos, entre las que destaca la desconfianza de los sujetos populares en las instituciones que deberían proveer servicios y seguridad. En el marco de estas dualidades surgen discursos bifurcados sobre la otredad, sobre lo bueno y lo malo, lo moral y lo amoral. En esta parte también se aborda el análisis de las relaciones intra-comunitarias e inter-generacionales; las múltiples vulnerabilidades

y las respuestas desesperadas que ellas desatan en el entorno precario de los barrios, como los linchamientos y serenazgos. Este capítulo trata sobre la violencia como un recurso renovable en el barrio, reconstruida a partir de las percepciones que tienen sobre cada uno los actores afectados, los promotores y los administradores de la violencia. El capítulo disecta la ambigüedad latente respecto a quiénes son los adversarios y quienes los aliados. Por ejemplo, la policía es de ellos pero no del todo, las pandillas y los delincuentes presuntamente provienen de fuera del barrio aunque en realidad son parte del mismo; policías, pandilleros, tigueros y delincuentes fomentan inseguridad, pero si los moradores están compelidos a escoger entre la policía y los delincuentes, “escogemos a los tigueros”. Lo que estas dinámicas reflejan y lo que recoge este capítulo son expresiones de adaptación de los ciudadanos a las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad que viven cotidianamente. El capítulo trabaja sobre las percepciones y las respuestas, los sentimientos y las expectativas de sus moradores frente a la violencia y la inseguridad, respecto a la exclusión, la pobreza, la discriminación, la violencia, la criminalidad, la policía, las pandillas, el Estado y sus políticas sociales, las relaciones intra-barriales e intra-familiares, la moral, los jóvenes estigmatizados y las políticas sociales. Se desvelan las auto-percepciones de los moradores sobre su identidad comunitaria y su sentido de pertenencia; de sus particulares visiones sobre cómo se ven ellos respecto al resto de la sociedad; como se diferencia la “gente decente” del barrio de las pandillas y de la ley que abusa; cómo se expresa lo justo y lo solidario como aspectos esenciales para el restablecimiento de la confianza y de la legitimidad. Aspectos todos éstos que cualifican en última instancia el carácter de la democracia dominicana.

Los capítulos cinco y seis tratan de dos actores claves a los ecosistemas criminógenos, en términos de las estructuras, subculturas, simbologías y nexos que recrean e imponen desde lo público y lo privado: las pandillas y la policía nacional. Ambos actores se conforman asimétricamente: mientras uno se articula en su configuración orgánica, (pandillerismo) el otro se desarticula institucionalmente (ethos policial). Así, el capítulo cinco, “El

Reinado de los Tígueres: Pandillas, Naciones y Narcotraficantes en los Barrios Marginados” trata la emergencia y relevancia en la última década de estos actores informales con diversos grados de ejercicio de la violencia. En parte ellos son el producto de los procesos de exclusión ya mencionados, así como de la presencia del narcotráfico en los barrios y de las respuestas violentas de las fuerzas de control. Siendo varias de estas agrupaciones el eslabón más bajo del circuito de la narcomenudencia, son más fáciles para reprimir, mientras la gran criminalidad goza de impunidad. Estas diferencias desatan a su vez reacciones violentas desde estas agrupaciones. Aunque el acercamiento institucional frente a las pandillas y las asociaciones juveniles tiende a homogeneizarlas, existen distinciones entre los diversos tipos de asociaciones de estos sujetos sociales que son los más visibles para el público. Algunos grupos están efectivamente articulados a dinámicas criminales pero otros no. Sin duda, todos ellos son sujetos de represión, estigmatización y de rechazo social. Esta combinación los coloca en un círculo vicioso de exclusión y autoexclusión del cual les resulta casi siempre difícil de escapar, por lo que es relevante entender los mecanismos y las consecuencias de esa interrelación. Para los fines de definir políticas certeras y adecuadas se requiere entender las estructuras diferenciadas de estas entidades; sus articulaciones locales con segmentos específicos como los jóvenes; su capacidad de trascender los barrios (translocalidad) y los recursos que utilizan (como el Internet) para agregar valor cultural y alcance, así como su relación con otros niveles más complejos de la criminalidad violenta.

El capítulo seis, “EL Janos Inconstante: Aparatos de Control del Delito y la Violencia”, ofrece una radiografía de la institución a partir de su naturaleza y configuración y de las iniciativas fallidas de reformar el perfil y el ethos militarizado que la caracteriza, a fin de convertirla en una institución de carácter civil, democrática y cercana a la población. Paradójicamente, la policía ha sido un actor relevante más en la generación de violencia extralegal que de políticas públicas, como lo confirma el hecho de que hay más policías presos que deportados presos y más policías muertos fuera de servicio que en servicio. Detrás de la dualidad entre protección versus

represión se ampara una arraigada cultura interna que reivindica el pasado coercitivo, la “glorificación de lucha”, códigos de obediencia altamente castigada y un sistema clientelar que acentúa el carácter corporatizado y de casta de la institución, dificultando además su relación con la comunidad y socavando las políticas democráticas de seguridad. El ejercicio ubicuo de la corrupción a diferentes niveles de las instituciones de control, incluyendo la Dirección Nacional de Control contra las Drogas, ha ido de la mano con la creciente participación de oficiales de rango alto e intermedio en actividades relacionadas al narcotráfico, a los ajustes de cuenta y a los “tumbes” de droga en diferentes partes del país y la ciudad. La situación en los barrios se agudiza con la extorsión a la que agentes locales someten a los detallistas de droga para “legalizar” los puntos y captar parte de los beneficios que estos generan.

El capítulo siete, “Refundar el Gobierno de la Seguridad: El Plan de Seguridad Democrática y la Política Criminal,” analiza las respuestas generadas desde el Estado por el gobierno liberal de Leonel Fernández a la crisis planteada a mediados del 2000, en la forma del Plan de Seguridad Democrática. Tomando en cuenta el peso de factores estructurales y sistémicos que contribuyeron a cambiar el mapa de la seguridad en el país, el PSD se conceptualizó como una propuesta integral, inclusiva y reordenadora de los recursos y capacidades estatales para regular democráticamente los conflictos. Siendo la única propuesta de política pública implementada en el país, el PSD tuvo la virtud de ofrecer una salida diferente al tradicional uso de la mano dura. Sin embargo, a cinco años de ejecución, los resultados son mixtos. Si bien el PSD ha promovido reformas en el sector de la justicia y en la Policía Nacional, territorialmente ha sido vista más como una estrategia de “pacificación” que de transformación profunda de las condiciones de vida e inseguridad en la que sobreviven los sectores de más bajos ingresos. Este capítulo examina por tanto las dificultades que ha confrontado el plan en su implementación, los déficit estatales, y las posibilidades de superar las necesidades insatisfechas de seguridad en el mediano y largo plazo.

El capítulo conclusivo de la tesis ofrece una reflexión general sobre los procesos históricos y sociológicos analizados en los capítulos precedentes, presentados en una tónica propositiva de acercamientos alternativos a la problemática de la inseguridad que experimenta la sociedad dominicana actualmente. Reconociendo la particularidad del caso dominicano, este estudio valida la significancia del mismo como un show case que posibilita extraer lecciones aprendidas que consideramos útiles para otros contextos similares en América Latina y especialmente en escenarios de alta fragilidad y volatilidad como los restantes países del Caribe.

CAPITULO I

Violencia, Seguridad y Democracia

Introducción



El presente capítulo hace primeramente un escarceo de las teorías y debates más pertinentes a tres campos conceptuales distintivos pero interrelacionados, especialmente a los fines de este estudio: a) la violencia criminal (común y compleja) b) sus impactos en la seguridad real y percibida de los ciudadanos y c) en la gobernabilidad democrática. La interacción de estos tres fenómenos da lugar a diferentes arreglos pero también abre nuevos campos de intervención. En la línea de los primeros, “las violencias” como fenómenos plurales e interactivos dimensionan la vida de los individuos, acentuando las vulnerabilidades de su entorno y afectando sus instituciones formales e informales. También se expresan en una paradoja por medio de la cual el Estado y las democracias latinoamericanas (y dominicana) producen ciclos de violencia, formas adaptativas a las condiciones de precarización, vulnerabilidad e inseguridad dentro de las que interactúan actores criminales y no criminales, privados y públicos, formales e informales. Esta dinámica perversa es interpretada en términos teóricos de diferentes maneras, sea como “equilibrios negativos,” como pluralismos violentos, como una ecología anómica o como ecosistemas criminógenos y violentos.¹

Las salidas a este laberinto también son zigzagueantes, y en absoluto sencillas. ¿Son las reformas institucionales y las políticas públicas una respuesta suficiente? Y más aún, ¿factibles? En atención a estas interrogantes, el capítulo sugiere en segundo lugar, una mirada más capciosa al peso que tienen los factores culturales institucionales, las racionalidades económicas y el legado histórico autoritario en los procesos de ruptura y continuidad de los patrones descritos.

La Nueva Violencia Criminal

El hecho violento se caracteriza por “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”² Esta definición de la OPS/OMS sugiere la existencia de diversos tipos de violencia, ejercidas y vividas por multiplicidad de actores con diversas motivaciones y significados, que requieren ser diagnosticadas a fin de ser adecuadamente prescritas. El enfoque epidemiológico de la violencia reconoce que no hay soluciones sencillas para un fenómeno que se caracteriza por su multidimensionalidad y su multicausalidad.

Si bien la aceptación de este corolario es crucial para el desarrollo de políticas públicas preventivas y correctivas como las que proponen los gobiernos latinoamericanos y el dominicano en la actualidad, el mismo soslaya la interrelación de las modalidades violentas y sus efectos diferenciados en el sentido en que las entienden Caroline O. Moser y Cathy McIlwaine.³ Para estas autoras, la reciprocidad y sobreimposición de las violencias política, institucional, económica y social afectan de manera particular a determinados grupos sociales. Es evidente que la violencia no es igualmente vivida o percibida por los residentes de los barrios pobres, desprovistos de servicios y de seguridad y más expuestos a ser asaltados mientras circulan a pie o en transporte público, que por los residentes en áreas resguardadas por muros y sistemas de seguridad privada y que se desplazan en su vehículos particulares. Pero aún dentro de un mismo vecindario, las personas son más o menos afectadas por hechos violentos, de acuerdo al lugar donde vivan, así sea que los separe una calle o un puente de por medio; si se trata de un ciudadano adulto o de un joven; de un joven con antecedentes delictivos; si se tiene o no relaciones con alguna figura política o algún agente policial; si se es hombre o mujer; si debido a su trabajo tiene que desplazarse por la noche o durante el día; si en la esquina de su casa colocan un puesto de venta de drogas; si se posee o no arma de fuego. Perpetradores y victimarios

experimentan la violencia, la inseguridad y el miedo de distintas maneras y también de distintas maneras las resuelven o las negocian.⁴

Y es que efectivamente, un entendimiento más profundo de la violencia demanda situarla en el tiempo y en el espacio; identificar su naturaleza, estructural, crónica o coyuntural y desvelar sus interacciones con las condiciones sociales y políticas en los ámbitos de exclusión social, de autoritarismos y democracias dentro de los cuales actúan. Para los fines de este estudio, interesa entender cómo estas formas de violencia, especialmente la relacionada a la criminalidad, determinan la cotidianidad de los individuos, las políticas públicas y en última instancia la gobernabilidad democrática, así como la forma en que esta violencia se transforma y se adapta a los nuevos contextos. En esta línea de análisis, los estudios seminales de Kees Koonings y Dirk Kruijt son un referente para entender la dinamicidad y a la vez la adaptabilidad de la violencia. Para ambos autores, la violencia ha sido un demiurgo de la formación del Estado-nación en América Latina y como tal ha definido diferentes etapas del desarrollo social, económico y político de las sociedades latinoamericanas, cualificando sus procesos de modernización, condicionados por la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.⁵

De la tipología historizada que ofrecen Koonings y Kruijt, interesa destacar el tipo de violencia estructural que produce ciudadanías informales, mayor inequidad y una perenne tensión social, a contrapelo de la idea de progreso que proyectan las democracias liberales modernas.⁶ Es decir, se trata de caracterizar un tipo de violencia inherente a la consolidación del Estado liberal, que entraña un aparente oxímoron de pacificación violenta e institucionalización deslegitimizante, para a partir de allí situar el potencial real de las propuestas de políticas públicas. Implícitamente estos autores sugieren la emergencia de una nueva violencia que se manifiesta en un estadio más complejo que la violencia tradicional, especialmente porque el monopolio que solía sustentar el Estado sobre el ejercicio y los aparatos de coerción aparece ahora sistemáticamente contestado por múltiples actores privados violentos⁷ En palabras de Koonings y Kruijt, la violencia tendió

a “democratizarse.”⁸ En el sustrato de estos argumentos se asume que las acciones violentas, lo mismo que la conflictividad social, son integrales al repertorio de comportamientos sociales de la vida cotidiana, en lugar de ser momentos excepcionales o exclusivos de determinados grupos sociales.⁹ Dicho esto, la violencia criminal deviene en sistémica cuando su despliegue en ciertas esferas de la vida pública y privada afecta dramáticamente los estilos de vida, los valores sociales y la cultura institucional.

La violencia criminal de la que se ocupa este estudio no es un fenómeno meramente casual o de agresión irracional, sino una que con frecuencia cumple una función instrumental dirigida a alcanzar determinados objetivos. En esta categoría se inscriben las acciones violentas desplegadas por grupos articulados territorialmente y desde el Estado a la criminalidad organizada, con el objetivo de obtener beneficios y a la vez mantener ambos el control de determinados grupos sociales.¹⁰ Por violencia estatal se alude al uso excesivo y extralegal de la fuerza pública contra ciudadanos, sea que se trate de prácticas informales o institucionalizadas. De manera distintiva pero relacionada, diversas organizaciones no gubernamentales consideran además que el Estado ejerce violencia a través del descuido sistemático de las poblaciones marginadas de servicios, oportunidades y protección.

En ambos casos la violencia es el vehículo para que sectores privados con diferentes niveles de acceso al poder económico, a la administración pública y a la influencia política, logren imponer sus voluntades. Ocasionalmente esta situación deriva en la conformación de estructuras de poder paralelas que funcionan en los márgenes de los sistemas formales de producción y acumulación, proveyendo bienes de consumo y capitales adquiridos en su mayoría ilícitamente y en ocasiones violentamente, por medio de agentes informales frecuentemente subsumidos a las estructuras del poder formal pero funcionando como sistemas semi-autónomos de relaciones y lealtades, muchas veces impuestas por medios violentos.¹¹ Estas manifestaciones son más frecuentes en sociedades expuestas a conflictos prolongados. Por ejemplo, al caracterizar el fenómeno de los “señores de la

guerra” en Colombia, Gustavo Duncan se refiere a la concomitancia de dos tipos de Estados y dos tipos de capitalismo: racional y político, operando en subterritorios excluyentes, demarcados por la violencia institucional y para institucional, de suerte tal que el Estado violento se conforma en la periferia del Estado-nación democrático. En el primero, nos aclara Duncan, “los señores de la guerra han ajustado las oportunidades disponibles desde lo ilegal. (...) La lógica y la racionalidad que están detrás de la generación de ingresos y de acumulación a partir de su hegemonía en comunidades semiurbanas y rurales tiene así un marco de referencia en el histórico atraso del capitalismo local”.¹²

Por tanto, un atributo de estas violencias es que ellas se manifiestan no solamente en daños físicos a las personas y las propiedades, sino también como contestación real y simbólica a la gobernabilidad y los poderes estatuidos, replanteando el control social e institucional.¹³ El análisis que se presenta aquí sobre la violencia criminal y la inseguridad en República Dominicana en cierta medida se refiere a este fenómeno, aunque de manera muy diferente a los procesos agotados en escenarios de conflicto armado como en Colombia o aún Brasil.

La situación en el país puede ser vista como un resultado y a la vez como adaptación a la recurrente violencia social y estatal. Consecuentemente, se entiende la inseguridad como un fenómeno relacional que interfiere con los patrones de sociabilidad, de organización societal, y de vinculaciones societal-estatales. Como veremos, la inseguridad tiene una relación perversa con la democracia que se traduce en respuestas violentas y en la reafirmación de vulnerabilidades y miedos. En su dimensión más instrumental, estas violencias y las inseguridades que ellas generan son factores que dimensionan, reorganizan y/o replantean las relaciones sociales, económicas, políticas y espaciales en sociedades en transformación.

El conjunto de transformaciones y cambios económicos, sociales, culturales e institucionales que han catapultado la nueva violencia ha llevado a muchos estudiosos a buscar una nomenclatura adecuada para describir el nuevo fenómeno. Aquí caracterizo esta nueva violencia criminal que concurre

con los formatos democráticos e interconecta diversas modalidades violentas de criminalidad, como la violencia criminal **empresarial, transnacional, ordenadora, urbana y estadotrópica**. Sin pretender ofrecer una definición aplicable a la región entera, sino más bien ajustada al caso dominicano, por estadotrópica me refiero a la forma en cómo los nuevos actores violentos son atraídos funcionalmente hacia el Estado en tanto que instrumento de ganancia.¹⁴

Esta caracterización da cuenta de nuevos procesos y tendencias en el escenario dominicano, como el involucramiento de actores más o menos estructurados como son las pandillas, bandas, naciones y narco redes, muchas de las cuales se articulan transnacionalmente. También se refiere a la forma en que estamentos burocráticos se incorporan como actores criminales activos. Todas estas modalidades impactan dramáticamente la gobernabilidad democrática, en la medida en que fomentan más un desgobierno de la seguridad que un sistema confiable y democrático de protección ciudadana. Si bien la nueva delincuencia surge en los espacios políticos y económicos que la democracia abre, termina mermándola, desacreditándola a los ojos de los ciudadanos, los cuales, al final, son los soportes de un sistema abierto y representativo. Como se verá en la experiencia dominicana, con el crecimiento de la victimización y el miedo que ella produce a diferentes niveles de la sociedad, cada vez más ciudadanos se muestran dispuestos a sacrificar garantías civiles a cambio de seguridad. Crece el consenso entre las personas que aprueban la eliminación física de los delincuentes, y entre los que consideran permisible que se actúe al margen de la ley en la captura de delincuentes, dada la disfuncionalidad del sistema de justicia.¹⁵ La expresión más dramática de no percibir respuestas adecuadas por parte de los gobiernos es la aparición de los linchamientos y serenazgos, como mecanismos informales populares de provisión de justicia y seguridad.¹⁶ Cada vez es más patente la proclividad a aceptar los excesos de la policía en el desempeño de sus funciones y descansar fundamentalmente en medidas punitivas. Desde el Estado también es mayor la propensión a focalizar en la represión, en el endurecimiento de penas, y en la reducción de la edad

a la que pueden ser condenados los jóvenes infractores, muy a pesar de la constatada ineficacia de las políticas de mano dura para frenar la violencia.

Cada país presenta sus dinámicas particulares, pero el hecho de que hablamos de un fenómeno que afecta a la región entera sugiere la existencia de factores subyacentes compartidos, que hacen del estudio de la violencia y la inseguridad una cuestión de extrema relevancia para toda América Latina.

Emergencia de la Nueva Violencia

El fenómeno de la violencia criminal en América Latina y el Caribe ha sido sujeto de una copiosa bibliografía. Varios estudiosos, enfatizando un cambio básico en la naturaleza de la delincuencia actual, la caracterizan como nueva delincuencia;¹⁷ como violencia compleja¹⁸ y como violencia moderna, con criterios empresariales, uso de tecnologías y recursos “en torno a la disposición explícita de cometer un acto violento.”¹⁹ Otros la conceptualizan como sistemas violentos que interconectan diversas manifestaciones de violencia institucional, económica y social; una mezcla de nueva y vieja violencia.²⁰ Muchos estudios consideran la violencia como un atributo tan inherente a las democracias latinoamericanas, que redefinen estas últimas como democracias violentas.²¹ Es decir, una especie de hibridismo entre la nueva y la vieja violencia que recrea la simbiosis entre modernidad y autoritarismo a lo largo y ancho de la sociedad, generando lo que Guillermo O’Donnell denomina áreas “marrones” de precario control estatal en términos funcionales y territoriales.²²

Esta condición cualifica al Estado y al tipo de régimen democrático que lo sustenta en términos sociales, espaciales y simbólicos/normativos. De suerte tal que el Estado débil se muestra incapaz de aplicar regulaciones efectivas, de proporcionar bienes sociales y además vulnerable ante la posibilidad de ser contestado o incluso penetrado por poderes e intereses privados paralelos que escapan al control de sus propios aparatos institucionalizados.²³ Por lo tanto, no se trata sólo de caracterizar las sociedades en esta vertiente de captura anómica y violenta, sino que también los Estados en sí son precursores

de una violencia “pasiva,” relacionada a su precarizada presencia y al diferimiento de sus responsabilidades a actores privados competitivos. Ellos son al propio tiempo promotores de una violencia “explícita” y criminal, que ejercen por medio de las prácticas abusivas de sus instituciones policiales contra supuestos delincuentes y contra la población de escasos recursos; así como por el involucramiento de muchos de sus agentes en actividades ilícitas.

En lo que respecta al régimen democrático representativo, prácticas oportunistas, clientelares, patrimonialistas y personalistas dominan el ejercicio de la política. El predominio de “informalidades institucionalizadas” a las que se refieren Helmke y Levitsky y reglas difusas sustentan sistemas colaterales de corrupción e ilegalidad.²⁴ Aunque estas últimas constituyen en principio, bajo los términos descritos por John Bailey, formas de evasión de la violencia, pueden también llegar a tener expresiones violentas o a ser ellas mismas catalizadores de violencia.²⁵ Las implicaciones de estos desarrollos se sienten directamente en la producción de condiciones de fragilidad social e institucional. En palabras de O’Donnell, aunque crean la ilusión de representatividad, estos sistemas favorecen ciudadanías de baja intensidad en el seno mismo de los sistemas políticos poliárquicos.²⁶

Las consecuencias de esta nueva violencia también son múltiples y alteran de manera especial la convivencia ciudadana, al punto de conformar lo que Rotker²⁷ y otros autores llegaron a calificar como ciudadanías y sociedades del miedo, refiriéndose al fenómeno de adaptación negativa que conlleva a los encerramientos, la autoreclusión, la reducida participación en la vida pública, como recursos desesperados de protección y/o respuestas individuales a la violencia.

Todos estos términos: la nueva delincuencia, sistemas violentos, violencia moderna, ciclos de violencia, trampas y equilibrios negativos de seguridad, intentan conceptualizar un fenómeno criminal complejo, multidimensional, multiagencial y dinámico. En este estudio también se ofrece una acuñación propia, basada en la realidad dominicana estudiada.

Ahora bien, los términos de delincuencia, violencia, criminalidad e inseguridad con frecuencia son tratados indistintamente tanto en la literatura especializada como en el ámbito del quehacer político. Aquí se reconocen estas distinciones y como se dijo anteriormente, se define la nueva violencia criminal como un fenómeno a) translocal, b) urbano, c) empresarial, d) reordenador e) oportunístico, f) armado y d) estadotrópica. Por estadotrópica quiero decir que es funcionalmente atraída hacia el Estado como un instrumento de articulación, protección y beneficios. En lugar de confrontar al Estado, esta nueva criminalidad busca establecer alianzas dentro del mismo con segmentos “cimarrones.” Es decir, se trata de lo que aquí denomino una nueva criminalidad positivamente estadotrópica, por oposición a la vieja delincuencia, negativamente estadotrópica, que solía distinguirse por su temor y evasión de las autoridades. Este concepto gráficamente sintetiza la peculiaridad del proceso en el cual el Estado es al mismo tiempo un instrumento explotado por la economía criminal, mientras sus instituciones encargadas de combatir la criminalidad y la violencia -la policía y la justicia- son las más afectadas por tales actividades.

El estadotropismo criminal es crucial para garantizar la consistencia y robustez de los flujos ilícitos. Dado que la criminalidad organizada es transnacional (sobretudo el narcotráfico), sus promotores requieren sobornar y asegurar la cooperación de componentes del sistema de protección y seguridad, tales como oficiales de migración, de la justicia, de las fuerzas armadas, de las unidades antidrogas y de la policía. En otras palabras, en la actualidad es inconcebible que el crimen organizado pueda ser efectivo y rentable sin esta orientación.

Ecosistemas Criminógenos y Convivencia Conflictuada

Para caracterizar la interacción funcional entre diversos agentes y agencias, y su interrelación con diferentes formatos y niveles de violencia, he acuñado el término ecosistemas criminógenos.²⁸ Aquí defino los ecosistemas criminógenos como: construcciones basadas en arreglos socioeconómicos,

políticos, culturales, espaciales e institucionales que permiten la confluencia, la superposición, la simbiosis y el conflicto entre actividades lícitas e ilícitas, entre actores violentos públicos y privados, que impactan el interés y la sensibilidad colectiva, la cohesión social y el reordenamiento espacial donde operan. Estos ecosistemas criminógenos se desarrollan a niveles macro-estructurales en el ámbito nacional, donde interceptan instancias políticas, económicas y burocráticas, pero tienden a cristalizarse territorialmente en ambientes de exclusión y desigualdad social donde son alimentados por prácticas informales y clientelares, especialmente en las zonas urbanas más desprovistas, como es el caso de Santo Domingo. Los ecosistemas criminógenos son recipientes y catalizadores de agentes y agencias violentas tradicionales (riñas intracomunitarias y callejeras, violencia intrafamiliar, delitos menores, prostitución, juegos de azar) y de una nueva delincuencia armada en actividades secuestros, ajustes de cuenta, con ocasionales contactos transnacionales (trafico de drogas). Sin embargo, no todos los actores que interactúan en los ecosistemas criminógenos pueden ser considerados criminales o delincuentes. Estos espacios pueden incorporar de manera instrumentalizada a participantes ocasionales y/o situacionales que no necesariamente estén muy informados o tengan plena conciencia de las implicaciones de su involucramiento.

Diversos estudios ofrecen marcos explicativos relevantes a esta noción. Algunos de ellos parten del modelo ecológico desarrollado por la Organización Mundial de la Salud, que enfatiza en la naturaleza polifacética de la violencia para establecer la relación dinámica y recíproca entre factores individuales y contextuales (sociales, culturales, relacionales y ambientales).²⁹ En este campo, José M. Cruz se enfoca en los impactos que estos factores provocan en grupos específicos dentro de las comunidades marginadas urbanas, como es el caso de los jóvenes que terminan integrándose a pandillas delictivas.³⁰ Cruz es cauto en indicar la preponderancia de factores que fomentan la exclusión social y la vulnerabilidad dentro de estos segmentos poblacionales y el efecto exponencial que su afiliación a las pandillas produce en el entorno donde interactúan (deterioro del capital social, de la confianza interpersonal

y del espacio físico, entre otros). La violencia que las circunda tiende a exacerbarse bajo condiciones de rápida y desordenada urbanización que a su vez traen consigo hacinamiento, deterioro del entorno físico y escases de espacios de socialización saludable. Como lo sugiere Concha-Eastman, estas dinámicas fomentan el escalonamiento de la violencia colectiva juvenil, sea por procesos de concentración o de fragmentación de los grupos, pero sobre todo por la intensificación de la violencia. Investigaciones realizadas en Centroamérica y el Caribe sugieren que de manera más intensa, grandes segmentos poblacionales están siendo incorporados (mas que excluidos) a los precarios sistemas económicos y políticos por la vía de la violencia y la informalidad.³¹

El modelo propuesto aquí de ecosistemas criminógenos sugiere cómo estos agentes y agencias se articulan funcionalmente entre sí y a otros actores provenientes de los ámbitos políticos, económicos y burocráticos, muy diferentes al ámbito particular de las pandillas, produciendo diferentes arreglos, mediados por diferentes niveles de violencia y actividades criminales, y cómo estas interacciones redimensionan los contextos y los actores de manera cada vez más compleja. También en esta línea, John Bailey explora la articulación entre diversos tipos de violencia y los sistemas de poder. Su análisis sigue las trayectorias y tendencias de estas interacciones violentas y criminales (crimen, violencia y corrupción) en función de su impacto negativo en los Estados y regímenes democráticos latinoamericanos, generando lo que él denomina un equilibrio negativo que afecta a los Estados y a las democracias latinoamericanas a partir de ciertas “trampas de seguridad” (security traps).³² Estas ‘trampas de seguridad’ son recreadas por la corrupción expansiva, la complicidad pasiva de las sociedades y la ineficiencia del Estado. Al interno de ellas los parámetros de legalidad que manejan el régimen y el Estado son contestados por sectores sociales y por agentes estatales que violan las leyes formales y actúan de manera arbitraria e ilegal. Los individuos persiguen beneficios privados por medios públicos; la corrupción en los altos niveles permea el régimen (democrático) y las instituciones estatales y penetra en la economía y la sociedad; el Estado utiliza los instrumentos de violencia

como la policía, el ejército y la parapolicía para intimidar a la sociedad; la sociedad victimizada deviene apática, o desarrolla actitudes oportunistas. En este modelo ni el régimen ni la sociedad son capaces de autocorregirse para resolver los problemas de inseguridad. La perpetuidad de estos sistemas se sustenta en la desigualdad, la informalidad y en actitudes civiles anómicas y en las prácticas predatorias de los subsistemas de control y de justicia.³³

De manera relacionada, Dirk Kruijt y Kees Koonings se refieren a los vacíos de gobernabilidad que se producen en áreas urbanas carentes de ley y orden formal. Para estos autores, las interacciones entre los actores sociales ocurren en la forma de un continuum en los órdenes, económicos, sociales y políticos formales e informales. La calidad de la ciudadanía se mide entonces a partir de niveles de inclusión y exclusión, de legalidad y extra legalidad en la que se ven envueltos los sujetos en términos socio-espaciales. Bajo condiciones de precaria efectividad regulatoria y protectora del Estado, múltiples arreglos pueden ocurrir entre los actores. A medida que aumenta o disminuye esta presencia precaria del Estado; algunos arreglos pueden ser positivos y otros pueden generar procesos negativos.³⁴

Por último, esta conceptualización incorpora elementos del vasto cuerpo teórico sobre redes criminales (*criminal networks*) que sugiere formas flexibles de interconexión entre componentes y procesos criminales en forma de “nudos.”³⁵ Como lo indican los trabajos seminales de Phil Williams, más que estructuras jerárquicas y rígidas, estas redes dan cuenta de la capacidad de articular el mundo de lo lícito con lo ilícito. Para Williams, el carácter elusivo de las redes facilita el flujo de información, conocimientos, comunicación y mercancías. Ellas tienen la virtud de funcionar tanto dentro como fuera de sistemas más jerárquicos, como en el caso de las pandillas y las propias estructuras militares y policiales. Para los fines de nuestro análisis, estas redes son los organismos que proliferan dentro de los ecosistemas criminógenos.

En esa misma tónica, los ecosistemas criminógenos entendidos como ámbitos de relacionamiento e interacción dinámica de prácticas complementarias y contrapuestas, acogen la conflictiva simbiosis entre

agentes de la ley y los sujetos delincuentes, sea en condición de informantes o como proveedores de recursos obtenidos ilícitamente a cambio de tolerancia y protección. Así se conforman las relaciones tensas entre los moradores, los pandilleros, la delincuencia depredadora y la empresarial, en la medida en que estos últimos proveen informalmente una precaria fuente de ingresos.³⁶

Aunque no son jerárquicos, estos ecosistemas sí suponen un nivel de operabilidad a través de redes verticalmente conectadas, de tipo corporativo/empresarial y de orientación estadotrópica de la criminalidad organizada. Por tanto, involucran a una élite burocrática y militar, política y económica, en ocasiones articulada internacionalmente. A este nivel se concentra la acumulación de riqueza ilícita, a partir de la incorporación de agentes con acceso al poder.

Otros nudos del ecosistema se articulan espacialmente hacia la periferia, a través de conexiones locales más horizontales, a veces de carácter patrimonial, que logran establecerse entre criminales narcotraficantes y entre miembros de los cuerpos policiales y comunitarios. También utilizan la coacción para controlar el espacio y el tiempo de la colectividad. En estas redes se concentra el grueso de los actores y de la violencia, pero no necesariamente de las ganancias. Para que el sistema criminógeno funcione, tiene que no sólo producir riquezas ilícitas que satisfagan a sus promotores y que mantengan el sistema funcionando, también se hace necesario garantizar la administración de esos recursos y alcanzar algún nivel de legitimidad dentro de su propia membresía. En este sentido, dos preceptos posibilitan la sobrevivencia de los ecosistemas criminógenos: por un lado, el tipo de gobernabilidad articulada al sistema, que como se dijo, se relaciona por un lado con la generación y distribución de servicios y bienes ilícitos, y por otro lado, con el mantenimiento y la generación de relaciones sociales; como se verá más adelante, esta dimensión es facilitada por una práctica clientelar muy presente en la cultura política dominicana. Por lo tanto, no todo es violencia dentro de los ecosistemas criminógenos, de hecho, siendo la seguridad un bien escaso y además mercantilizable, el clientelismo criminógeno busca

cooptar los medios que producen inseguridad, incluyendo componentes del aparato policial.³⁷

La manera en cómo estos sistemas criminógenos afectan el capital social en los barrios se manifiesta en una doble vertiente: por un lado, estimulando la conformación de un capital social negativo, que fomenta pluralismos violentos y que es producto de la pírrica confianza interpersonal y de la ausencia de redes sociales efectivas;³⁸ por otro lado y de manera inversa, reforzando el capital social positivo que busca contrabalancear el primero.

Tanto el capital positivo como el negativo comparten ciertos atributos a los que alude James S. Coleman en su definición más general del capital social, tal es su productividad y el efecto acumulado que lo hace aumentar a medida que se usa.³⁹ Algunos, como el propio Coleman, definen el capital social a la luz de esta ambigüedad; como redes, normas y relaciones interpersonales que facilitan la consecución de fines comunes. Bajo esta óptica, las relaciones sociales son un producto de la interdependencia social entre los individuos y de su consecuente necesidad de cooperar entre ellos para alcanzar objetivos mutuos. Otros consideran que el capital social fomenta la participación política y robustece la democracia.⁴⁰ En esta línea, Robert Putnam fue uno de los primeros en correlacionar estas variables que califican el capital social con el desenvolvimiento y la eficacia de las instituciones democráticas.⁴¹

Estos argumentos refuerzan la necesidad de encontrar el balance adecuado entre componentes positivos y negativos del capital social e institucional que encarnan las comunidades estudiadas y los protagonistas de la violencia. En ese sentido, si se mira la dialéctica de los sistemas criminógenos desde la perspectiva de lógicas de adaptación y resistencia, quizás sea posible concebir espacios dentro de ellos donde se generen conectividades y prácticas beneficiosas a la colectividad, o en última instancia arreglos que posibiliten minimizar daños. Esto último supondría sin embargo el desarrollo de capacidades regulatorias y contra-balances colectivos. De lo contrario, como veremos de inmediato, la dinámica social que se conforma

alrededor de la nueva violencia criminal termina debilitando el capital social positivo e introduciendo mecanismos alternativos propios de capital social 'perverso'.

La Dinámica Social de la Violencia: Exclusión, Conflicto y Miedo

A pesar de sus aspectos novedosos, la nueva violencia confluye con una violencia social tradicional que afecta a los más pobres y que se reproduce en un contexto de marginalidad y exclusión social que sitúa a los menos favorecidos como víctimas y como victimarios. En ese sentido, y muy a contrapelo del miedo que dicen sentir las clases medias y altas, se trata de una violencia de pobres ejercida contra pobres.

Esta interacción entre violencia tradicional y nueva violencia encuentra eco en la acentuada exclusión social que impacta a un gran sector de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. La exclusión social ha sido definida como la imposibilidad, o extrema dificultad para acceder tanto a los recursos de desarrollo personal e inserción social, así como también a los sistemas de protección preestablecidos.⁴² Subirats se refiere al fenómeno de la exclusión en oposición a la inserción de los ciudadanos en por lo menos tres campos o ejes de integración: el mercado y la participación de las personas en la creación de valor; la inclusión política y ciudadana que viabiliza procesos de retribución, representación y reconocimiento y la adscripción cultural y a las redes sociales relevantes que posibilitan la reciprocidad.⁴³ Lo importante a destacar del aporte de Subirats y los demás autores es el hecho de que cada uno de estos procesos se interrelacionan y determinan entre sí, afectando el capital relacional y las capacidades de intercambio de los individuos, generando en última instancia procesos más o menos parciales de inclusión en contextos que producen constantemente nuevas fracturas sociales. Se trata por tanto de procesos acumulados de desventajas y vulnerabilidades sociales que limitan el acceso a recursos de desarrollo individual y colectivo, la inserción comunitaria y la protección social y física. La exclusión inhibe la cohesión social y anula el potencial creador dentro de las comunidades

en la medida en que se les niega a los individuos el acceso a los recursos o se los empuja a una condición de autoexcluidos. De suerte que las políticas dirigidas a disminuir la exclusión social deben responder a esta interdependencia y dinamicidad de los factores que garantizan una plena ciudadanía, es decir, la precariedad laboral y residencial, la desconexión social, la ruptura de vínculos con los entornos y la desafiliación.

Ahora bien, la relación entre violencia, criminalidad y pobreza no es diáfana. Sin embargo, varios estudios destacan la desproporcional incidencia de la violencia delincinencial en comunidades de escasos recursos, bajos ingresos y alta congestión poblacional.⁴⁴ Estas comunidades son afectadas por procesos marcados de segmentación espacial, críticas condiciones de hacinamiento y ausencia de servicios, incluyendo seguridad.⁴⁵ El hecho de que en estas áreas urbanas las tasas de homicidios tiendan a ser más altas que en los sectores más privilegiados sustentan la hipótesis de que la desigualdad socioeconómica, la discriminación y el empobrecimiento son disparadores de la violencia interpersonal e incentivan antagonismos que se expresan en hostilidad inter grupal, violencia generalizada y conflictos abiertos.⁴⁶ En ese sentido, el fenómeno de la exclusión social se ha redimensionado, manifestándose en la creciente visibilidad de los nuevos pobres; de las grandes masas de depauperados y marginados urbanos, cuyo estatus de exclusión significa insertarse asimétrica y desventajadamente como ciudadanos de segunda, dada su inaccesibilidad a bienes y servicios sociales.⁴⁷

Otros estudios exploran la conexión entre desigualdad del ingreso y el auge de los homicidios.⁴⁸ Algunos consideran la incidencia de la desigualdad económica y la discriminación social como disparadores de la violencia criminal.⁴⁹ En la perspectiva de Blau, la confluencia entre la desigualdad de tipo nominal (étnica, racial, de género, religiosa y valorativa) y la desigualdad producida por los diferenciales de ingreso, riqueza y prestigio, constituye la fuente principal de conflictos inter-personales e intra-sociales. La exclusión resultante de estas prácticas de diferenciación social provoca antagonismos irreconciliables que a su vez conllevan hostilidad intergrupal, violencia

difusa y conflicto abierto. En esta misma línea, Messner conceptualiza la discriminación económica como un indicador de la violencia criminal.

Pese a este inconcluso debate sobre la causalidad entre violencia y pobreza, se reconoce también que la primera tiene sus raíces en las tensiones y los conflictos que generan la injusticia y la desigualdad social y política.⁵⁰ Por lo tanto, la exclusión social no es producto solamente de carencias materiales; como lo muestra el análisis de la cotidianidad en los barrios marginados de Santo Domingo, es también resultado de la precaria representación política que coopta y limita la incidencia de los individuos en las decisiones estratégicas para cambiar su estatus y su entorno desfavorable, su condición colectiva de sujeción e impotencia y de víctimas de represión. El estudio de Caroline Moser y McIlwaine sobre violencia y exclusión social en Colombia, por ejemplo, llama la atención sobre los déficits de capital físico, humano, social y natural, asociados a un listado de hasta 60 tipos diferentes de violencias identificadas por los moradores de las comunidades investigadas.⁵¹ Por tanto, la condición de exclusión social incorpora múltiples desigualdades y condiciones de desventajas que trascienden la situación de pobreza en que se encuentran los individuos. En lugar de homogenizar, la exclusión fomenta aún más heterogeneidad y desigualdad dentro de la pobreza, a partir de los atributos étnicos, de la condición social, de las creencias y adscripciones, desvalorizadas dentro y fuera del colectivo. Como se verá en el capítulo V, este trecho entre el Estado oficial y los ciudadanos de la marginalidad induce a muchos jóvenes a constituir “naciones alternativas” las cuales cuentan con sus propias constituciones y leyes, su sistema de orden y valores conformados por y para ellos, recreando una especie de repolitización de la violencia social, cargada de simbolismos. Estos grupos, estén o no involucrados en actividades criminales, generan prejuicios por parte de quienes perciben e interpretan como amenazantes estas formas violentas de expresión.⁵² Investigaciones realizadas en otros países confirman el prejuicio existente en muchas comunidades contra cualquier tipo de agrupación juvenil, al punto de dificultar la distinción entre pandillas criminales y otras formas de asociación que básicamente se estructuran por

motivos de solidaridad identitaria y generacional.⁵³ En República Dominicana estos prejuicios determinan la confusión que evidencian tener los residentes adultos de los barrios excluidos, respecto a las pandillas y las naciones y la predisposición policial a detener a jóvenes en los barrios por el simple hecho de congregarse en las esquinas o en otros lugares públicos.

Vinculado a la violencia económica, social y política está el conflicto social, que siendo una condición inherentemente humana, puede derivar en crisis societales violentas si sus causas no son tratadas adecuadamente, debido a discapacidades institucionales o a la falta de mecanismos de procesamiento, mediación y transformación intra-sociales. El conflicto social puede provenir de y a la vez impactar en el quiebre del sistema de valores, las crisis de legitimidad institucional y el régimen formal o informal de reglas, dificultando la interacción, y comprometiendo la cohesión y la convivencia social. En estos casos, como lo destaca Andrés Solimano, el conflicto adquiere un carácter sistémico que deriva en violencia e inseguridad.⁵⁴ Por ello, es también crucial determinar el papel que juega el capital humano negativo y positivo en la evicción y/o en la recurrencia a la violencia.

Los conflictos sociales pueden manifestarse como enfrentamientos directos o como disputas no mediadas entre individuos, organizaciones y entre actores e instituciones al interno de las colectividades, debido a intereses y visiones contrapuestas sobre situaciones o arreglos pre-existentes o futuros, y alrededor de bienes materiales o simbólicos. Marcelo F. Sain habla de su condición de proceso, es decir, "eventos y acciones puntuales que se desenvuelven en el marco de una trama de interacciones sociales (tensas, violentas) concatenadas, que desembocan en disputa o contienda."⁵⁵ El desenvolvimiento de un conflicto puede ser pacífico o violento según sea la forma en cómo se aborde, vía la coacción o la negociación, pero se trata siempre de un proceso transformativo más que resolutivo, porque el conflicto como construcción social refleja un estado perenne de tensión. Cuando los conflictos producen daños a personas o bienes materiales protegidos por

las leyes pueden ser interpretados jurídica y penalmente como delitos. Lo mismo que el conflicto social, Émile Durkheim consideró el delito como un fenómeno normal, en la medida en que refleje el comportamiento y el desarrollo de una sociedad, convirtiéndose en anómico cuando perturba ese desarrollo. El delito, como lo remarca Marcelo Saín, expresa algún conflicto social y es históricamente determinado; condicionado espacial y temporalmente por un contexto sociopolítico y cultural. El delito traduce una lectura de la sociedad y sobretodo de sus élites sociales, que juzgan y sancionan determinados comportamientos y hechos como inadmisibles, anómicos y perjudiciales al ideal consensuado de orden y convivencia.

El delito se define entonces como “toda acción que viola las leyes penales establecidas”, pero el cómo se determina el hecho delictivo responde más a una conceptualización expresada en términos jurídicos, cultural y societalmente relativizada.⁵⁶ Por lo tanto, un hecho considerado delictivo en una sociedad y en un momento histórico puede no serlo en otro lugar o período. En contextos de pobre institucionalidad y limitados derechos ciudadanos, la noción de delito se relativiza aún más, despenalizando determinadas prácticas aberrantes, como las ejecuciones extrajudiciales, y severamente penalizando otras, como el consumo de drogas.

El conflicto social también puede derivar de una situación de crisis institucional, valorativa y de relacionamiento, producto de la transmutación de los intereses públicos por los privados, y que provoca tensiones implícitas, (desconfianza, descalificación y miedo) y explícitas (justicia por cuenta propia) entre agentes ilícitos, gubernamentales y no gubernamentales y moradores.

En estos nuevos escenarios de violencia y de conflictividad social aguda, la dimensión subjetiva adquiere relevancia por la generalización del miedo a través de su proyección mediática y discursiva y porque con frecuencia las acciones oficiales responden más a este discurso inmediateista que al fenómeno acumulado de conformación de la criminalidad.⁵⁷ El miedo a ser victimizado encarna ese fenómeno sociológico que se refleja en la

discrepancia entre la realidad y las percepciones. Es ya un viejo lugar común el afirmar que la sensación de temor tiende a ser desproporcionalmente mayor que el crecimiento real del crimen. El miedo a la criminalidad (*fear of crime*) es conceptualizado, según W. Skogan⁵⁸ en función de las diversas respuestas que la gente anticipa frente al crimen: la preocupación respecto al riesgo de ser victimizado y a las amenazas percibidas en su entorno.⁵⁹ Como construcción social que es, el miedo no afecta a todos por igual, aunque las investigaciones sobre esta cuestión son inconclusas, especialmente en cómo impacta la victimización previa, o si la condición de vulnerabilidad socio-espacial que padecen algunos los hace más o menos temerosos.⁶⁰ Es decir, los posicionamientos de los actores urbanos en la estructura social y sus parámetros valorativos, perceptivos e interpretativos, determinan la forma en cómo éstos asimilan y generan narrativas de miedo.⁶¹ Bauman llama la atención sin embargo sobre el hecho de que son aquellos con menos probabilidades de ser victimizados los que expresan más temor.⁶² Estas cuestiones han desatado diversas teorías sobre el temor en las ciudades que vinculan la sensación de inseguridad con el ambiente urbano, la distribución precaria de los servicios y la existencia de lugares abandonados, estimulando el desarrollo de políticas ambientalistas de rediseño urbano.⁶³

Ahora bien, con las recientes crisis de inseguridad que afectan a muchas de las ciudades latinoamericanas, si bien el temor de ser victimizado se generaliza a todos los niveles sociales, no sucede lo mismo con la distribución del riesgo real de ser sujeto de violencia criminal o de contar con atenuantes del miedo. Como sucede con la definición relativizada del acto delictual, la percepción de temor entre los sectores de clase media y alta es “administrada” básicamente minimizando el riesgo. Manifestaciones de este fenómeno son las respuestas de auto-segregación a las que se refiere Teresa Caldeira, para el caso de Brasil, o de “sociabilidad elegida” a las que alude Subirats, y que se manifiestan en el armamentismo ciudadano y en la proliferación de los condominios con sus sistemas integrados de seguridad. También en la conformación de comunidades cerradas tipo garrison como las que se desarrollan en Kingston, Jamaica, controladas casi en su

totalidad por Dones de la droga que se relacionan con los residentes por medio de la extorsión y el amedrentamiento, pero también por medio de sistemas prebendales y clientelares. Los intentos de la policía de penetrar en estas zonas controladas pueden derivar en confrontaciones fatales para los residentes.⁶⁴ En los casos referidos por Caldeira y por Subirats, el acceso a la seguridad privada por parte de sectores con recursos y conexiones contrapuntea la condición que experimentan aquellos que nada tienen. En terminos simbolicos, a los primeros les es factible reapropiarse del espacio amenazado y canalizar el miedo a traves de narrativas que circulan como temores “diferidos” consumiendo mas bien un “miedo reciclado” y quizás improbable de materializarse.⁶⁵ En cambio, el miedo entre los moradores de los barrios marginados está condicionado por la incapacidad de contrarrestar el riesgo y por la forma en cómo la victimización y las vulnerabilidades afectan todos los aspectos de su cotidianidad. Para estas poblaciones sometidas, en los términos de Subirats, a una sociabilidad forzada, vivir bajo condiciones de riesgo cotidiano significa experimentar el delito y el miedo como realidades tangibles, que se superponen y que obligan a ceder constantemente los espacios públicos y aun los privados; esta realidad puede sintetizarse en la opinión de un atribulado dirigente barrial dominicano: “Mi mayor temor es acostarme una noche y no amanecer en mi cama porque una bala me mate mientras duermo”⁶⁶

Como se muestra en los capítulos siguientes, es este miedo ubicuo un producto muy concreto de la nueva violencia urbana, transnacional, reordenadora, empresarial y estadotrópica. Ha sido también el miedo de los más poderosos a “los que no tienen nada que perder” lo que ha determinado las tipologías de delitos y las políticas de seguridad pública en República Dominicana.

Los Protagonistas de la Nueva Violencia

La circularidad entre capital social positivo y negativo se siente contundentemente en los barrios más pobres. Aun estando éstos refundidos en la cartografía urbana, la asimilación simplista que de ellos hacen los

medios de comunicación como incubadoras de violencia marca la línea divisoria entre los espacios “ordenados” y aquellos que supuestamente requieren ser regulados a través de la ocupación policial. Aunque los barrios sean quizás el reservorio por excelencia de experiencias colectivas de resistencia, solidaridad y adaptabilidad, tienden a ser estigmatizados como espacios incontrolados, de anomia y de derrame. Ese estigma social tiene el efecto de inducir una resocialización que protagonizan sobretudo los actores violentos, más o menos estructurados y crecientemente articulados a una lógica lucrativa ilícita. En los niveles nacionales y locales, el amplio y creciente repertorio de actividades criminales violentas descansa en una igualmente diversificada producción de agentes y agencias criminales.

El crimen organizado. Conceptualizado por Naciones Unidas como grupos de tres o más personas, actuando en contubernio y sistemáticamente para beneficio propio en la comisión de delitos tipificados internacionalmente,⁶⁷ el crimen organizado puede en efecto asumir una organicidad flexible, con enlaces y nexos intermitentes, o bien una estructura jerárquica.⁶⁸ Varios autores destacan su carácter apartidario, no ideológico, no orientado a tomar el Estado o a derrocar regímenes, sino a servirse de las conexiones políticas, cooptando a congresistas y penetrando estructuras partidarias a través del financiamiento de candidatos y campañas electorales.⁶⁹ Entre sus emprendimientos, se destacan: su racionalidad económica-empresarial, de tipo corporatizado o clientelar; el uso primordial (aunque no ineludible) que hace de la violencia para extorsionar, presionar, competir y amedrentar a rivales para garantizar su hegemonía y/o legitimidad; la intersección de sus lógicas de sobrevivencia subterráneas con la economía formal; su relativo apoyo social y su capacidad de influir los ámbitos políticos y burocráticos. Algunos especialistas consideran que la criminalidad organizada no supone desafíos estratégicos para los Estados, aunque logren establecer gobernabilidades paralelas en territorios específicos e influir los sistemas políticos.⁷⁰ Otros en cambio, entienden que estos actores violentos por el solo hecho de establecer gobernabilidades alternativas suponen una interpelación directa a la legitimidad estatal y recomponen el sistema de poderes dentro del Estado-Nación.⁷¹

Siendo elusivo cualquier intento de categorización, sostengo que la criminalidad organizada se distingue de la común en por lo menos tres aspectos a) Continuidad; b) Resistencia y adaptabilidad y c) Conectividad. La continuidad resulta esencial a los efectos de establecer estructuras, captar membresía, conquistar territorialidades, establecer nexos, know how, conocer el medio. La Resistencia es lo que le permite al grupo criminal responder al medio, así sea frente a la competencia o responder a las políticas que los contrarrestan en sus necesidades e intentos de expandirse territorial y temáticamente (especializarse). Finalmente esta la conectividad intra-grupal (especialmente transnacional) e inter-grupal, con otras organizaciones similares no rivales. Sobre todo, una distinción relevante respecto al crimen común es la relación que los grupos criminales establecen con las elites políticas, gubernamentales y económicas, a base de beneficios materiales e inmateriales mutuos que les permiten acumular y proyectar su influencia en los entornos comunitarios donde operan. En adición a lo descrito, un aspecto primordialmente característico es el hecho de que la criminalidad organizada genera valor agregado, crea mercados, proporciona servicios, dinamiza economías, por lo tanto, parte de su complejidad radica en la ambigüedad de sus impactos en los contextos donde opera. Aunque muy imbricada a la criminalidad común, el desarrollo “orgánico” de la criminalidad organizada termina subsumiéndola. En esta línea de análisis, varios autores profundizan en las particularidades y los vínculos (orgánicos) de la criminalidad común y la criminalidad organizada, enfatizando en las lógicas subyacentes y en los factores que articulan los dos tipos de racionalidades criminógenas.⁷²

Dado que ningún país latinoamericano y caribeño está exento de la influencia del crimen organizado transnacional (COT), en sus diversas manifestaciones (tráfico de drogas, armas, personas, autopartes, lavado de dinero) y tipo de estructura (carteles, redes, circuitos) la cuestión fundamental para un país como República Dominicana es determinar sus niveles de incidencia, el cómo la criminalidad organizada impacta las instituciones formales e informales del Estado y de la sociedad; las relaciones de poder intra-sociales que conforma; el cómo operan sus agentes; las funciones

que despliegan estos agentes en la división criminal del trabajo, el tipo de funciones que realizan y cómo la realizan; las actividades que articulan en los ámbitos nacionales. Este encuadre produce distintas modalidades organizativas, niveles de penetración y articulaciones económicas y políticas para cada país e incluso regiones dentro de un mismo país, que soportan la premisa de que la criminalidad organizada no se coloca en los márgenes de cualquier Estado o sociedad. En República Dominicana se asocia el incremento de la inseguridad a las crecientes actividades y modalidades de criminalidad organizada, pero allí, las entidades criminales tienen un perfil más fragmentario que los carteles. Las redes que estructuran son lideradas por narcotraficantes y criminales conectados operacionalmente con agentes internacionales y nacionales que viabilizan los flujos de distribución en los mercados nacionales y regionales. A nivel nacional, el crimen organizado aprovecha actores, canales y oportunidades como funcionarios corruptos, empresarios inescrupulosos, que aprovechan marcos legales precarios para facilitar el blanqueo de dinero y la legalización de armas que entran ilícitamente. La presencia de estos grupos con enlaces externos cambió el carácter empresarial de la criminalidad, agregando una violencia económica por la competencia de mercados y abriendo espacios para la extorsión violenta mientras subsumía una miríada de microeconomías locales a estas nuevas lógicas.

Catalizadores de esta delincuencia han sido el narcotráfico, el tráfico de armas, el flujo de ilícitos y actividades conexas hacia y desde el país. Todo ello ha fomentado la conformación de redes criminales y mercados ilícitos internos y translocales. Así, el aumento de las tasas de muertes violentas indica no sólo un auge de la criminalidad con respecto a años anteriores, sino también un cambio cualitativo en el patrón delictivo que incorpora nuevos actores (narcotraficantes, traficantes de personas, dueños de bancas ilícitas que sirven para blanquear dinero) y modalidades (secuestros, sicariatos, ajustes de cuentas). También se incrementaron los robos y atracos con armas de fuego, fenómenos asociados a la proliferación del tráfico de armas ligeras y al crecimiento de una población de usuarios y adictos de droga que atracan

para satisfacer sus necesidades de consumo. Como parte de estas nuevas tendencias, los jóvenes utilizados como mulas son cada vez más jóvenes y agresivos, mientras es cada vez más común el involucramiento de oficiales en acciones ilícitas.

Pandillas juveniles. La literatura que trata sobre pandillas, naciones, maras, clicas o células y agrupaciones juveniles callejeras en América Latina y el Caribe ha proliferado tan exuberantemente como el fenómeno mismo que la origina. Su caracterización continua siendo elusiva. Weerman et al. definen las pandillas callejeras como un grupo juvenil callejero de cierta durabilidad, cuya identidad incluye su involucramiento en actividades ilegales.⁷³ Por otra parte, el estudio de USAID sobre pandillas y maras centroamericanas propone una tipología de organizaciones juveniles clasificadas de acuerdo al nivel de complejidad de la actividad delictiva en la que se involucran sus miembros. En esta escala, las pandillas caen en un continuo: entre organizaciones tipo células, mas estructuradas verticalmente, con una jefatura y cuyos miembros se involucran en extorsión, delitos con violencia y peleas armadas. Por otro lado de ese contínuum están las agrupaciones callejeras, más territoriales, mas influidas por las dinámicas de su entorno, cuya membresía esta menos protegida por la estructura grupal.⁷⁴ El tratamiento de las pandillas, bandas callejeras, clicas cruza diversos campos analíticos, relacionados a: la construcción de identidades;⁷⁵ la delincuencia y la violencia juvenil; las teorías de desorganización social y de capital social;⁷⁶ las reflexiones sobre las culturas juveniles y los estudios sobre masculinidad, migración y translocalidad.⁷⁷ Algunos enfatizan más en los diagnósticos situacionales y en el quehacer de las políticas públicas.⁷⁸ Por otra parte, los trabajos más recientes de Carles Feixa, Francisco Ferrándiz y otros especialistas sobre las agrupaciones de jóvenes latinos en España analizan el fenómeno asociativo desde la experiencia migratoria de los jóvenes y los procesos de exclusión e inclusión en sus sociedades de origen y las receptoras, como factores determinantes en las decisiones de unirse a grupos identitarios específicos.⁷⁹ José Miguel Cruz, en su trabajo sobre pandillas en Centroamérica revela cómo ellas responden a los insumos de

su medioambiente, las dinámicas generadas al interno de sus comunidades y las acciones desplegadas contra ellas por las instituciones de control.⁸⁰ Similarmente, las investigaciones de Santacruz y Concha-Eastman sobre las maras y pandillas juveniles hacen hincapié en la concurrencia de factores circunstanciales, relacionales, comunitarios e individuales en contraposición a una precondition generacional o de clase.⁸¹ Estos aportes exploran el proceso dinámico de socialización violenta que conduce a la criminalización de la pandilla, fenómeno también registrado por otros estudios en Jamaica y Trinidad y Tobago y por Mauricio Rubio en Republica Dominicana. Algunos de estos estudios revelan que la sola membresía a la pandilla eleva las probabilidades de incurrir en comportamientos delictivos.⁸² El estimado de que las tasas de homicidios entre miembros de pandillas es cien veces más alta que las tasas que registra el resto de la población confirma el carácter violento de las pandillas.⁸³

A esta literatura se agrega la historiografía que en la tradición teórica estadounidense de finales de los años 20 y los 30, caracterizó las pandillas juveniles a partir de parámetros conductuales. Thrasher, por ejemplo, las definió como grupos espontáneos pero integrados a través del conflicto, unidos por un sentido de solidaridad, por la territorialidad, los contactos cara a cara y el espíritu de cuerpo.⁸⁴ Así se abordaron los temas relativos a la desorganización social y la conflictividad cultural, enfatizando en los condicionantes estructurales raciales, de clase y de etnia, para explicar el disenso, la anomia y la contestación.⁸⁵ El tratamiento en los 80s y 90s de lo que en Estados Unidos se conoció como los *Underclass* o minorías raciales y étnicas segregadas y discriminadas, acercó la discusión al paralelo estudio de la marginalidad social y la exclusión en América Latina y el Caribe.⁸⁶ Los estudios alrededor de estas problemáticas interpelan la funcionalidad de los sistemas institucionales, educativos, laborales, judiciales, de protección y representativos, en proporcionar garantías y preparar a los individuos para insertarse socialmente de manera equitativa y digna.

También, elaborando a partir del legado teórico de Hobsbawm con sus análisis sobre bandidismo social y movimientos sociales⁸⁷, enfoques más recientes, abordan la cuestión de las pandillas juveniles a partir de su dimensión corporativa, es decir, como agrupaciones o movimientos sociales y culturales emergentes y/o en algunos casos truncados, de *“política desde la calle.”* Otros las tratan como formas asociativas alternativas, que encaran procesos amplios de ruptura societal y estatal, que buscan restablecer un ambiente de autoprotección en sus entornos más cercanos o vecindarios.⁸⁸ Dennis Rodgers considera que la confrontación entre las pandillas constituye un mecanismo de autorregulación, en la medida en que el desempeño de éstas *“puede ser concebido como una especie de “guión” dentro del cual se circunscriben todas las formas impredecibles de violencia perversa.”*⁸⁹ A propósito de esto, muchas políticas de control de tipo mano dura aprovechan también esta violencia resultante de las rivalidades y de la competencia que deriva en la autoeliminación de muchas agrupaciones y liderazgos, aplicando la línea de *“dejar hacer y dejar pasar”* o de incentivar, en lugar de distensar, la conflictividad pandilleril. Así ha sucedido en los barrios de Santo Domingo. Otras vertientes teóricas consideran a las pandillas como agencias racionales o sistemas organizativos integrados a las comunidades, con capacidad de administrar el comportamiento de sus miembros, y establecer relaciones de costo-beneficio con los demás agentes comunitarios.⁹⁰

Todos estos estudios contrastan con el pragmatismo de los diagnósticos prescriptivos socio-culturales y psico-sociales desarrollados por la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y USAID. Sin embargo, a todos ellos subyace la pregunta sobre los factores que dan lugar a estas agrupaciones y la forma en cómo evolucionan en entidades violentas y/o criminales. Los análisis pendulan por un lado entre explicaciones de carácter estructural, como los estudios de De Fleur y Kuasfiosky & Szulik sobre exclusión, pobreza y desorganización social y los de Valenzuela sobre anomia entre jóvenes argentinos y chilenos, como factores inhibidores de los procesos de integración social.⁹¹ Por otro lado, se han utilizado marcos explicativos situacionales. Por ejemplo, Mauricio Rubio en su estudio sobre pandillerismo

en República Dominicana, le atribuye mayor importancia a los imperativos psico-sociales y a la influencia del entorno que a los factores económicos como precursores de la adscripción a las pandillas. Para ilustrarlo, Rubio correlaciona la deserción de los jóvenes de las instituciones formales en el ámbito doméstico y comunitario (familia, escuela, clubes) con la adscripción a las pandillas. Finalmente, otra línea de argumento apunala la distinción entre pandillas y bandas armadas, a partir de sus objetivos y metas de corto y largo plazo (económicos vs políticos); de su nivel organizativo y de su capacidad de controlar espacios ingobernados.⁹² Los orígenes de estas entidades se explican a partir de los vacíos de gobernabilidad estatales y la cuestión primordial es como llegan a penetrar las economías, controlar territorios y establecer relaciones oportunistas/funcionales dentro del Estado y con las comunidades. Los estudios de Arias, Koonings y Kruijt, miran estas trayectorias de las pandillas y las redes ilícitas, criminales y violentas de cara a sus efectos en la gobernabilidad democrática.⁹³

En síntesis, los estudios comparados de sociólogos, antropólogos y politólogos contestan presupuestos largamente asumidos sobre la asociatividad juvenil y pueden sintetizarse en las siguientes observaciones: 1ero.) No existe un único factor que explique la emergencia de pandillas en un contexto dado (vg. pobreza, migración, conflictos armados), sino más bien la concurrencia de múltiples vulnerabilidades que bajo determinadas condiciones, acentúan la exclusión social de los jóvenes.⁹⁴ 2do.) Las pandillas no son unidades exclusivamente criminógenas, aunque se mueven fundamentalmente en el mundo de lo ilícito y lo violento e incorporan o toleran actividades criminales y violentas de parte de sus miembros.⁹⁵ 3ro.) Tampoco constituyen un dominio exclusivamente masculino, en la medida en que van incorporando una creciente membrecía femenina. 4to.) No son un fenómeno exclusivo de los estratos sociales de más bajos ingresos, a pesar de la predominante participación de individuos provenientes de sectores depauperados. 5to.) Aunque es una tendencia creciente, solo una reducida proporción de jóvenes se conforman en pandillas. 6to.) Muchas pandillas prosperan aún en comunidades con una fuerte presencia de un capital social

considerado positivo como las iglesias de base y los grupos religiosos. 7mo) Los déficit de servicios de seguridad e infraestructura de recreación y de socialización segura favorecen la colonización de los callejones, de las márgenes de las cañadas y de las esquinas por parte de la delincuencia, las pandillas y los narcotraficantes, quienes convierten esos lugares en virtuales campo de batalla. Con frecuencia estas agrupaciones son vistas como propuestas amenazantes hacia el resto de la sociedad donde se insertan y como contestatarias a las autoridades. Sin embargo, en la medida en que también ofrecen soluciones laborales intermitentes, interceden en favor de residentes afectados por otros grupos delincuenciales, regentean micro-negocios y dinamizan las microeconomías del barrio, también capturan la empatía del imaginario popular contra el Estado negligente, deficitario o intolerante.⁹⁶ Por lo tanto, aunque difícilmente estas construcciones sociales lleguen a sustituir arreglos institucionales formales, pueden sin embargo, interpelar la forma como las tradicionales instituciones estatales y privadas se relacionan con el mundo de la marginalidad.⁹⁷

La diversidad de entidades y arreglos organizativos y corporativos existentes a lo largo de Latinoamérica y el Caribe interpela las presunciones de políticos y burócratas sobre la supuesta homogeneidad de las pandillas. Existen marcadas diferencias entre estas asociaciones entre regiones y aun dentro de los países, especialmente en lo que respecta a su composición, objetivos, formas de operar y de relacionarse con su entorno.⁹⁸ Un ejemplo al caso es el fenómeno de las pandillas en República Dominicana, con un perfil muy distinto a las Maras o clicas centroamericanas (inexistentes en R.D.), que se conformaron inicialmente a partir de procesos de migración forzada, desplazamientos y deportaciones, hasta derivar en federaciones con una explícita proclividad delictiva.⁹⁹ Por su parte, las pandillas dominicanas actuales son más bien el resultado de procesos diversos de adaptación y ajuste (violento) al vacío de inserción social y económica y a la retroalimentación de una subcultura de violencia que se materializa en los espacios de convivencia cotidiana. También son producto del cierre violento de los canales de expresión socio-cultural de los jóvenes dominicanos urbanos y

de la interacción con las fuerzas del orden. Ello no quiere decir que factores como la migración no fuesen relevantes en la experiencia dominicana. Los procesos de desagregación familiar desencadenados con la migración de los jefes/as de hogares a partir de los años 70 y 80, hizo que muchos de estos jóvenes experimentaran la separación tutelar y más tarde una reunificación traumática que muchas veces terminó en un amargo retorno al país, trayendo consigo referentes y expectativas socioculturales adquiridas en otro contexto. En sus primeras etapas las pandillas en Dominicana no necesariamente se conformaron como una “sucursal” de las pandillas en New York, Boston, New Jersey o Barcelona, sin embargo, como se verá en el capítulo correspondiente, con los años, y en parte debido al desarrollo tecnológico (internet, celulares) y al constante reflujo migratorio, paulatinamente los grupos nacionales han ido asimilando prácticas, valores, modalidades de operar y atributos simbólicos que se retroalimentan constantemente. A este proceso de transmutación adaptativa contribuyó además la disponibilidad de armas y el micro negocio de las drogas, redimensionando el perfil no sólo violento, sino también criminal del fenómeno pandilleril en el país. Para finales del 2000 estos grupos habían proliferado bajo una forma de copy-cat de pandillas en el exterior, adoptando nomenclaturas, simbologías y normativas. En términos generales, la investigación que realicé en los barrios de Santo Domingo, concuerda con otros estudios realizados en el país, en varios aspectos: a.) Que los jóvenes que integran las pandillas y naciones han experimentado procesos de expulsión, desconectividad, rechazo y/o negligencia por parte de instituciones sociales básicas como la escuela o potenciales empleadores, al considerar éstos incompatible el comportamiento de los jóvenes con sus parámetros de disciplina, relacionamiento y comportamiento; b) También que muchos de ellos han experimentado directa o indirectamente diversas manifestaciones de violencia en sus hogares y en la calle y en los precarios mercados laborales donde se insertan. En atención a estos dos aspectos, Tahira Vargas, en su estudio etnográfico con varios jóvenes de un barrio de Santo Domingo encontró que si bien la mayoría de los entrevistados no provenían de hogares mono parentales, dichos hogares sí eran disfuncionales en

términos de proveer protección y soporte emocional; muchos jóvenes dijeron haber sufrido continuamente castigo corporal y la mayoría admitió realizar actividades ilícitas que alternaban con otras actividades productivas de baja rentabilidad y permanencia. En el caso de estos últimos, reconocieron que el tipo de actividad productiva que realizaban no les ofrecía posibilidades de ascenso social o de aprendizaje relevante para conseguir trabajos de mejor calidad y que parte de la estrategia cotidiana de estos jóvenes involucrados en actividades ilícitas consistía en moverse constantemente en el barrio para evitar la persecución policial.¹⁰⁰ Tratándose como ya se dijo de fenómenos mutantes que responden a los cambios contextuales, muchas pandillas dominicanas continúan evolucionando hacia agrupaciones con características criminales. Estas agrupaciones reclutan a adolescentes como o “mulas” que luego llegan a la adultez con suficiente experiencia como para crear sus propios puntos de venta y mimetizar el mismo modus operandi de reclutar a menores. Así nos lo explico un narcotraficante:

“Yo comencé atracando a los diez años con panas míos mas sicarios que yo; me usaban en esa etapa, pero fuí buscando conocimiento porque eso es lo que me interesaba en ese mundo, para aprender. Entonces a los diez años fui robando motores” (...) Aquí yo tengo que poner un chamaquito del bloque que me distribuya de 2 onza y 3 onzas y él me la camina en el pueblo. Son menores de 10 años, como me utilizaban a mí.¹⁰¹

Algunas de estas pandillas tienen enlaces con *dealers*, intermediarios y con circuitos del narcotráfico nacional e internacional de mayor escala:

“Con el mismo gobierno de allá de Haití caminan también con eso. Nosotros compramos 200 mil 300 mil pesos en fusiles, y es la misma guardia que los vende, entiende? La misma policía es que los vende.”¹⁰²

En este continuum de prácticas violentas, proliferan otros agentes, como los siguientes:

Naciones y tígueres. En el contexto dominicano las naciones son agrupaciones de más reciente origen, que encarnan la solidaridad intra-generacional y la construcción de identidades en contextos de creciente vulnerabilidad. Se estructuran jerárquica y centralizadamente y son reguladas por una serie de normas, símbolos y códigos de relacionamiento que sostienen un sistema integrado de lealtades a la nación y a sus líderes. Las naciones no se autodefinen como orientadas a fines delincuenciales y sus normativas prohíben la participación de sus miembros en actividades criminales. Sin embargo, muchos de sus integrantes tienen un perfil delictivo y continúan involucrándose en actividades ilícitas y utilizando la violencia contra otras naciones rivales. En la última década, las naciones dominicanas han devenido más transnacionales. Por otro lado, los tígueres representan una identidad que refleja a un sujeto social que sobrevive a las condiciones más adversas en el barrio, utilizando estrategias que pueden llegar a ser ilícitas. El tígueraje encarna el nexo entre lo legal y lo ilegal, lo socialmente aceptable y lo moralmente condenable. Se expresa en un sinnúmero de actividades económicas, que pueden ser delictivas o semi-licitas, que involucra a personas que no necesariamente son vistas como criminales profesionales, por ejemplo, comprando y revendiendo mercancías robadas o extorsionando a personas en el vecindario. Muchas veces, policías “cimarrones” llegan a ser calificados por los moradores como tígueres.

Las Bandas Criminales. Son grupos generalmente poco estructurados, comandados por un líder, generalmente adulto con historial delictivo, bajo cuyo nombre o apodo se reconoce al grupo. Sus acciones violentas, frecuentemente armadas, pendulan entre delitos menores como extorsión, narcomenudeo, robos, y atracos con violencia. A diferencia de las pandillas juveniles, para las bandas delincuenciales la defensa del territorio no es primordial, y tanto operan al interno de los barrios donde viven como fuera de ellos, en zonas comerciales, de clase media y alta. Varias bandas criminales también regentean puntos de droga o pueden estar articulados como facilitadores del narcomenudeo en el país, involucrados como intermediarios o asumiendo funciones de sicariato. Muchas de estas bandas

son clasificadas por la policía a partir de su localidad y del tipo de actividad delictiva primordial a la que se dedican.

Los Traficantes. De acuerdo con sus funciones, niveles de influencia y acceso a recursos, los traficantes pueden ser el punto intermedio entre los grandes capos y los medianos/pequeños distribuidores:

“ Es lo mismo, todos fueron sucediéndose uno al otro. Macony trabajaba con Florián, Florián trabajaba con Quirino. Cuando Florián cae preso busca a una persona que pueda hacer el trabajo. Macony estaba preso y cuando sale cae en mala otra vez, entonces lo recomiendan. (...) Usted recuerda la muerte el hijo del senador Franklin, que apareció muerto, lo torturaron, lo secuestraron aquí en Barahona y a Florián lo acusaron directamente, el estando preso. Mando dos oficiales de allá, que lo vieron.”¹⁰³

Bien pueden residir o no en los barrios marginados, facilitándoseles en el caso de los primeros el establecimiento de relaciones con grupos sociales considerados no criminales pero que perciben algún beneficio de las acciones ilícitas que ellos realizan. Así describe un narcotraficante esta relación:

“Mas temor a mi me causa la gente de la población tenerlos de enemigos. Porque la policía coge cuartos (*dinero*), los fiscales cogen sus cuartos. Yo no tengo por qué estar asustado, me entiende? Más miedo le tengo a una gente que me quiera conspirar. Que yo no sepa nada, que me quieran matar o algo raro, me entiende?”¹⁰⁴

El traficante puede ser también un capo que maneja considerables recursos y relaciones, una figura familiar y admirada en la comunidad:¹⁰⁵

“¿Porqué la gente llora a Quirino? Porque era un hombre bueno que resuelve a la gente. Mata a siete vacas para el barrio, cinco sacos de arroz. Trabajaba mucha gente en su negocio. Había trabajo cuando el estaba.”¹⁰⁶ (...)“La gente veía a Quirino como un benefactor no lo veía como un narcotraficante. Un hombre que cuando iba a San

Rafael y al limpiarle un par de zapatos o al dueño de la fritura decía, quédese con la devuelta.”¹⁰⁷

Aunque no todos estos actores están necesariamente articulados bajo una lógica de beneficios económicos, así sean una minoría, el núcleo de los criminales que sí despliega actividades lucrativas ilícitas articula funcionalmente a los demás actores a los círculos concéntricos de la criminalidad. Este ejército informal de subempleados que entran y salen del mercado en diferentes momentos y niveles rige gran parte de las dinámicas violentas que ocurren en los barrios, donde reordenan el espacio, la temporalidad y las relaciones sociales. Así se observan conexiones hacia dentro y hacia afuera del barrio y del país. Por lo tanto, es necesario determinar en qué consiste esta violencia y qué es lo distintivo y lo novedoso de la misma; cuáles son los efectos que esta subcultura violenta, asociada a las drogas, provoca en las prácticas sociales de los comunitarios, particularmente la de los jóvenes; cómo se manifiestan los cambios nacionales y transnacionales en el ámbito de la seguridad local y qué tipo de respuesta oficiales y reacciones societales generan.

El estudio de estos agentes y de sus agencias permite entender mejor la manera en cómo los patrones macro sociales están influidos y a la vez determinan las relaciones micro sociales. Por ejemplo, no estando las pandillas articuladas bajo lógicas burocráticas, como es el caso de la policía, ellas logran sin embargo replantear temporalmente el control territorial y la configuración social-identitaria de su entorno, como una autoridad alternativa. Contrario a lo que sucede con la policía cuya práctica errática le hace perder legitimidad, disolviendo su identidad burocrática como entidad responsable de establecer el orden y garantizar la seguridad ciudadana. A seguidas veremos las implicaciones de la nueva violencia criminal para el Estado democrático en América Latina, y en particular para la policía, considerada la agencia estatal más relevante para articular las respuestas estatales al problema de la violencia criminal, el orden público y la (in) seguridad.

Violencia, Estado y Democracia

Sea que se manifieste explícita o simbólicamente, las diferentes formas de violencia descritas condicionan el sentimiento de inseguridad individual y colectivo. Soslayando una definición demasiado idealizada de la seguridad, se acoge aquí la que aporta Bodemer: “una necesidad básica del ser humano y un bien social colectivo clásico.”¹⁰⁸

El concepto intercepta diversos campos difíciles de disociar, lo que se refleja en las varias adjetivaciones de la *seguridad: cooperativa, democrática y humana* entre otras. Esta última fue acuñada por el PNUD a inicios de los 90s siendo los pioneros en interpelar el paradigma estadocéntrico de la seguridad, al promover un cambio “del énfasis exclusivo en la seguridad nacional por una priorización en la seguridad de las personas; de la seguridad a través del armamentismo a la seguridad que favorece el desarrollo humano.”¹⁰⁹ En este estudio se enfatiza en los propósitos de minimización de las amenazas y los riesgos, en la protección de la integridad física y en la preservación de los derechos básicos de los individuos contra las arbitrariedades del poder y en beneficio de la convivencia.¹¹⁰ Consecuentemente, se entiende la inseguridad como un fenómeno relacional que interfiere con los patrones de sociabilidad, de organización societal, y de vinculaciones societal-estatales. Como veremos, la inseguridad tiene un efecto detrimental en la democracia que se traduce en respuestas violentas y en la reafirmación de vulnerabilidades y miedos.

En muchos países de América Latina y el Caribe, como es el caso de República Dominicana, el auge de la violencia criminal ha concurrido con la consolidación democrática.¹¹¹ Esta aparente contradicción, ha polarizado la literatura en este campo. Para algunos, la democracia abre canales no violentos de mediación y de resolución de conflictos; crea opinión pública favorable que reafirma los liderazgos positivos y desarrolla capital social por la vía de la ciudadanización, donde no existía. Para otros, en cambio, lo que las transiciones democráticas muestran, es una aparente paradoja: la violencia y la criminalidad tienden a exacerbarse en democracias

con reducidas capacidades estatales para entregar servicios y satisfacer necesidades básicas.¹¹² Varias propuestas explicativas surgen alrededor de esta constatación, todas ellas descartan el esencialismo desarrollista que presupone un patrón de conformación de los Estados y/o los regímenes democráticos latinoamericano y caribeños similares a los experimentados por los modelos occidentales de democracia liberal. Ellos confieren por un lado, un papel preponderante a los factores históricos de inserción periférica de estas sociedades en la economía mundial, así como a los factores históricos que pautaron la constitución de sus Estados y la relación de éstos con sus sociedades.

Para Guillermo O'Donnell estos Estados se relacionan de maneras particulares con sus respectivas sociedades, marcando la calidad y el formato de sus regímenes político-administrativos, alrededor de los cuales se construyen (y reconstruyen) las nociones de orden, ciudadanía y nación. Para el entendimiento de estas dinámicas socio-políticas y sus impactos diferenciados O'Donnell propone un modelo de distribución espacial asimétrica compuesta por "areas" o zonas dentro de los países donde el ejercicio del estado de derecho varía según los niveles distintos de presencia, eficiencia, control territorial y gobernabilidad que despliega y ejerce el Estado, cualificando su funcionalidad y fortaleza. Así, la existencia de *zonas azules* dentro de un país sugiere la predominancia en ellas del estado de derecho, las *zonas grises* sugieren un ejercicio limitado de los derechos civiles, mientras las *zonas marrones* indican la ausencia o presencia precaria del Estado como garante de tales derechos. Según O'Donnell, en la configuración sociopolítica de la mayoría de los países latinoamericanos predominan estas dos últimas categorías que determinan la calidad de la relación entre los ciudadanos y las instituciones formales e informales, la legitimidad y el ejercicio del poder.¹¹³ Otros estudios han elaborado a partir de esta conceptualización, profundizando más en el tipo de interacciones que se establecen entre estas áreas diferenciadas y en las estructuras (relacionales, institucionales, organizativas) que soportan estas relaciones e interacciones. En este sentido, Arias, utilizando la teoría de redes estudia

cómo estas áreas con vacíos democráticos se articulan al sistema político en general, el cual a su vez engendra y cataliza sistemas alternativos de gobernabilidad y autoridad (compartida o disputada) en tales espacios, aprovechando en su beneficio lo que le es funcional de esas estructuras institucionales.¹¹⁴ En otra línea de análisis, John Bailey explora lo que él considera el equilibrio negativo que se produce entre el Estado y la sociedad, y a partir del cual, en su opinión, se conformaron las zonas metropolitanas latinoamericanas, caracterizado por sociedades apáticas, Estados criminales y violentos y regímenes ilegítimos. En tales circunstancias, se produce un progresivo deterioro de los derechos civiles y ciudadanos, un socavamiento de la condición humana y un mayor desempoderamiento de los ciudadanos ya previamente marginalizados.¹¹⁵ Desmond Arias propone ir más allá del enfoque institucional; los “pluralismos violentos” que abundan en estos países son de facto sistemas de gobernabilidad alternativos por medio de los cuales los actores violentos se incorporan al sistema político y devienen parte de él. Su naturaleza es determinada por los niveles de fortaleza y debilidad institucional y por procesos históricos que dan lugar a diversos tipos de organizaciones y relaciones sociales. La violencia constituye en sí misma un orden social. Por lo tanto, la cuestión primordial consiste en entender cómo esos espacios son gobernados, qué factores (históricos, institucionales y económicos) soportan esas variadas gobernabilidades en escenarios distintos y cómo se relacionan con la gobernabilidad formal del Estado.¹¹⁶

Estas nuevas miradas a la problemática de la criminalidad importantizan las articulaciones entre transiciones democráticas y rutinización de la violencia. Allí sobresalen factores como el impacto de la globalización y de la liberalización económica y política, las dinámicas generadas por sistemas políticos e institucionales formales e informales que se expresan como prácticas y narrativas violentas, los efectos de las expectativas truncadas frente al deterioro de la gobernabilidad contestada, y las dislocaciones socio espaciales. Como se verá en los capítulos restantes, muchos de estos factores matizan la violencia en República Dominicana.

La nueva violencia que acompaña y redimensiona los proyectos liberales y democráticos contemporáneos, se distingue de la violencia tradicional política e ideológica que caracterizó a los regímenes pre-democráticos. En la perspectiva de varios autores la violencia constituye un rasgo intrínseco a las democracias tercermundistas, caracterizadas por relaciones de poder violentas que terminan afectando la gobernabilidad.¹¹⁷ Leeds enfatiza en la competencia entre la gobernabilidad tradicional que encarnan las organizaciones comunitarias y las instituciones formales vis-a-vis el emergente poder político paralelo de las organizaciones criminales, lo que supone una constante “negociación” entre actores políticos formales e informales.¹¹⁸ John Rapley, por otro lado, considera a estos actores políticos subalternos como “menos transitorios, más significativos y más resistentes a cualquier intervención”.¹¹⁹ En ese sentido, la violencia constituye una forma racional de lucha y competencia entre agentes de contención, definiendo los límites de su supremacía.

La nueva violencia criminal es más difusa en cuanto a sus objetivos y sujetos implicados como víctimas y perpetradores, también por ser una manifestación de la debilidad del Estado que condiciona aún más sus límites y sus alcances.¹²⁰ Esto aplica para América Latina y el Caribe, que en los últimos veinticinco años se han destacado entre las regiones del mundo con los más altos niveles de violencia. En 1990, la tasa de homicidios para América Latina y el Caribe se situó en 22.9 por cada 100,000 habitantes, el doble de la tasa de homicidio mundial (10,7 por cada 100,000 habitantes).¹²¹ Cuatro años más tarde (1994) la tasa para América Latina se colocó en 29 por cada 100,000 habitantes y en 11,8 por cada 100,000 habitantes para el Caribe.¹²² Ya en 2007, Naciones Unidas y el Banco Mundial caracterizaron a América Latina y el Caribe como la región no bélica más violenta del planeta, con 26 homicidios por cada 100,000 habitantes. Con 30 muertes por cada 100,000 habitantes, el Caribe encabezaba el listado de regiones violentas¹²³

A inicios del nuevo milenio, la inseguridad, el crimen y la violencia se perfilan como las preocupaciones más urgentes de los votantes en el hemisferio. En ese sentido, la nueva ola criminal es un elemento definidor de la época actual en una América Latina post-dictatorial, neoliberal, globalizada, democrática y violenta. A consecuencia de la violencia, esta zona del planeta pierde anualmente hasta 14% de su Producto Bruto Interno, esto es, tres veces más que en los países desarrollados (5%) y varias veces por encima de la inversión que ejecutan muchos de sus países en gastos sociales. Esta tendencia impactó a países que solían tener tasas relativamente bajas de crímenes violentos como Argentina, Venezuela y República Dominicana.

El Estado Desafiado y el Problema de la Policía

Los niveles de violencia descritos colocan a Estados como el dominicano como desafiados y en condiciones de fragilidad, por un lado, inhábiles de proporcionar servicios básicos a sus ciudadanos, incluyendo seguridad y justicia, por otro lado, sujetos de captura. En la medida en que actores no estatales controlan territorios y contestan seriamente la primacía estatal de la violencia legal, muchos entienden que estos Estados se inclinan hacia una condición de fallidos.¹²⁴ Hay que ser cuidadosos sin embargo con las adjetivaciones y la tendencia a homogenizar escenarios, especialmente en lo relativo al balance de poder entre fuerzas criminales contestatarias y las capacidades estatales para establecer el imperio de la ley. Algunos aportes sugieren diferentes estadios de vulnerabilidad en la relación entre actores criminales privados, públicos y sociales, de acuerdo a las estrategias asumidas por éstos (predatorias, parasitarias o simbióticas) y de los impactos que provocarían en el tipo de régimen político (democracias incipientes o consolidadas por ej.).¹²⁵ Estos acercamientos sobrepasan los tratamientos tradicionales que los gobiernos continúan dando a las cuestiones de seguridad, privilegiando una perspectiva estadocéntrica, proveniente de las previas confrontaciones de las elites políticas, económicas y gubernamentales contra los movimientos ideológicos y de movilización popular. Esta visión

reduccionista ha conllevado a que las respuestas de los gobiernos oscilen básicamente entre dos paradigmas: uno reformista que enfatiza en la modernización institucional y en el diseño de políticas, y otro represivo, de mano dura que conceptualiza la nueva delincuencia en términos de una guerra urbana.

Aunque la violencia asume nuevas formas y estrategias, lo que ella provoca son respuestas atávicas, represivas e indiscriminadas. *El populismo del miedo* pasa a ser un recurso por el cual la violencia y el temor son cosificadas por las élites políticas que buscan capitalizar votos electorales al ofrecer políticas cortoplacistas de mano dura y cero tolerancia.¹²⁶ De esta suerte, las promesas de erradicar la delincuencia, reformar las instituciones y devolver a los votantes un sentido de seguridad han pasado a ser temas predominantes de las agendas partidarias en las contiendas electorales aún en países donde el fenómeno es relativamente reciente, como en República Dominicana.

Sin embargo, los momentos de reformas han encontrado muchos obstáculos tanto para formular nuevas políticas de seguridad democrática como en la capacidad de reestructurar instancias competentes de seguridad y de justicia. Así lo ilustra el caso de México, donde han proliferado diferentes cuerpos policiales bajo un esquema descentralizado y donde la ineffectividad y la corrupción de los mismos han conllevado al uso alternativo de las fuerzas armadas en las funciones de control del orden público. En la lucha para adecuarse al desafío del narcotráfico el Estado se enfrenta a sí mismo, porque los gobiernos han sido incapaces de depurar, reformar o en muchos casos controlar sus propias fuerzas de seguridad.

La tensión entre el uso preferencial de la coerción y el carácter consensual del Estado democrático se acentúa por un lado, con el clamor de grupos sociales que demandan respuestas más firmes frente a la criminalidad, y por otro lado con la creciente presión de las ONG y los grupos de base para que los gobiernos respeten los derechos de los acusados, paren las ejecuciones extrajudiciales y la limpieza social.¹²⁷

En cierta forma, la caracterización de estas sociedades como *democracias violentas*¹²⁸ aborda conceptualmente la aparente contradicción entre sistemas y regímenes democráticos que apelan al recurso de la violencia contra su propia población. Este adjetivo postula un atributo que les es inherente a los Estados y a las sociedades latinoamericanas modernas, capaces ambos de funcionar precisamente por los niveles de resistencia y adaptabilidad (resilience) que llegan a desarrollar respecto a los pluralismos violentos.¹²⁹ En estas democracias violentas, por ejemplo, la lucha contra el crimen organizado tiende a definirse como una guerra no convencional, que absuelve al Estado de respetar los derechos humanos, como sucediera en Estados Unidos con la guerra contra el terrorismo.

Contrapunteando esta caracterización, este estudio retrotrae la pregunta de si ¿es factible para un gobierno democrático impactar en la violencia y la criminalidad usando métodos que garanticen los derechos humanos, como era el propósito del gobierno dominicano a partir del 2005, con su Plan de Seguridad Democrática?.

En el centro de esta pregunta subyace una paradoja importante: a mayor escalonamiento y complejidad de la violencia criminal, más inadecuadas se perfilan las respuestas que generan los gobiernos democráticos. En otras palabras, por más sofisticado el desafío desde el sector privado criminal, más atávicas son las respuestas provenientes del sector público. Esto se evidencia en el hecho de que luego de una década de intentos de reformas institucionales en América Latina, la mayoría de los gobiernos carecen todavía de políticas efectivas de seguridad ciudadana democráticamente concertadas. Más aún, muchos de estos gobiernos operan de manera reactiva, apelando al uso casi exclusivo de la coerción por parte de instituciones policiales ineficientes, abusivas y corruptas, las cuales han demostrado una acuciada resistencia a reformarse. En lugar de modernizar y humanizar sus policías, el liderazgo gubernamental latinoamericano y caribeño tiende a descansar cada vez más en el uso de militares y por extensión, en el uso de la fuerza para encarar las tareas del orden público. Al amparo de estas políticas

se han validado las ejecuciones extrajudiciales, las redadas indiscriminadas y los arrestos masivos a jóvenes residentes en áreas marginadas, como prácticas orientadas no sólo a disuadir a delincuentes, sino también a efectuar periódicas limpiezas sociales en sectores urbanos identificados como criminógenos. Como se verá a continuación, el precario balance entre represión y seguridad democrática representa uno de los desafíos más serios que enfrenta el gobierno dominicano.

Como entidad institucional, la policía ha sido definida a partir de múltiples matices; quizás mejor representada en la figura del Janos Bifronte (parafraseando a Samuel Huntington en su alegórica caracterización de la política militar),¹³⁰ por medio de la cual la policía estaría también moviéndose en dos mundos: el de la coerción y el de la concertación. En países con tradición autoritaria es difícil disociar el primer aspecto del legado represivo que una vez jugaron para asegurar el mantenimiento del régimen. La segunda cualidad estaría condicionada por la calidad y la intensidad de la cultura democrática. En este sentido, la policía encarna la ambigüedad señalada anteriormente por Coleman y Putnam, de un capital institucional que pudiendo ser positivo a los fines del bienestar común y el fortalecimiento de la democracia, se torna negativo en su accionar y sus propósitos.

En general, subyace un consenso en asumirla como un instrumento del Estado que posibilita el ejercicio del gobierno, o como una institución particular del Estado cuya función primordial es garantizar la seguridad ciudadana y controlar el orden público; proteger la integridad física de los individuos y sus propiedades; garantizar el cumplimiento de las leyes y normas establecidas; prevenir el crimen; perseguir y arrestar a delincuentes.¹³¹ Estas funciones les confieren sin embargo unos poderes autoritativos limitados, entre los más relevantes, de acuerdo con David H. Bayley,¹³² está, por un lado, el uso de la fuerza en condiciones específicas, con la finalidad de reestablecer el orden público, y por otro lado, el despliegue simbólico de su capacidad de proveer seguridad y control. Esta última dimensión es también destacada por John Bailey y Matthew Taylor, cuando hipotetizan sobre la

importancia del mantener “la impresion publica” de una adecuada garantia del orden público.¹³³

En los tiempos modernos, el perfil policial se proyecta además como un catalizador de la gobernabilidad democrática y por tanto, ejerciendo una función social en la que co-participan otros actores, incluyendo los propios beneficiarios de dicho accionar policial. En tal sentido, la policía se entiende como un recurso del Estado al servicio de la ciudadanía, cuya doble función, como ya se dijo, la de ser garante de los derechos de los individuos y al mismo tiempo coaccionador de la ley a fin de garantizar el orden público,¹³⁴ la colocan en un delicado equilibrio respecto al uso legítimo y a la vez discrecional de la fuerza. En primera instancia, como lo hace notar Mercedes Hinton, esta situación refleja una tensión entre la función coercitiva de la policía y el carácter consensual que define el Estado democrático.¹³⁵

Idealmente, aún en las condiciones en que el agente policial apela a la discrecionalidad de la que esta investido, sus decisiones están pautadas por una serie de normas y principios profesionales y morales bajo los cuales se rigen la institución y sus miembros, de esta suerte se resuelve la aparente contradicción entre la fuerza y el derecho.¹³⁶ Este argumento asume que en una sociedad democrática, el accionar de la institución y de sus agentes para ser legal y legítimo también debe ser justo, es decir, estar subordinado a los preceptos de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho y es la institución policial la principal responsable de hacer que estos criterios se apliquen al seleccionar debidamente a su personal, al asegurar que sean cumplidas las normas de actuación y disciplinarias; así como también, al monitorear, evaluar y retroalimentar al personal y sancionar las conductas y actuaciones inadecuadas y aberrantes. Tales parámetros los fijan, por un lado, el Estado y los sancionan las sociedades correspondientes, pero estos lineamientos también se derivan de fundamentos paradigmáticos consensuados internacionalmente.¹³⁷ Estos definen entre otras cosas, que la finalidad de la fuerza pública es la prevención de un hecho punible y/o la detención de un infractor sin admitir abusos de poder, lo mismo que la

proporcionalidad en el uso de la fuerza de acuerdo a las circunstancias y contextos del hecho punible; la no discriminación de las personas cualquiera que fuese su circunstancia o condición y sobre todo, la excepcionalidad en el uso de la fuerza.¹³⁸

En el desempeño cotidiano sin embargo, la realidad contrasta con estas consideraciones. Al estar inserta en una precaria institucionalidad y cuestionada legitimidad, la policía no siempre actúa como un agente protector de los derechos ciudadanos y de sus propiedades y como un representante probo de la ley. La práctica policial ha probado ser en el caso dominicano y en gran parte de América Latina, un propulsor de discriminación, por el tratamiento humillante y vejatorio que reciben los ciudadanos de menor poder adquisitivo en contraste con los más ricos, y las barriadas pobres versus los residenciales de clase media y alta. En los barrios, los ciudadanos reconocen y reclaman la presencia policial, pero sus agentes son vistos más como un problema que como una solución; generalmente asociados a los delincuentes y vistos como agentes facilitadores de la criminalidad organizada. El involucramiento de miembros, e incluso unidades, policiales en el crimen organizado refuerza la orientación estadotrópica de la criminalidad compleja actual, al posibilitar articulaciones oportunistas y/o permanentes que posibilitan administrar en beneficio de los involucrados las ganancias generadas por la criminalidad, en base a acuerdos informales o implícitos entre actores ilícitos y agentes corruptos.

Frente a estos hechos, la policía se torna más impopular por su recurrencia a la violencia y a la represión indiscriminada, siendo el maltrato policial una característica predominante en América Latina, especialmente en El Salvador, Argentina, Jamaica, Brasil, México y República Dominicana. En los barrios marginados de República Dominicana, la policía ejerce gran discrecionalidad en el ejercicio de la violencia, siendo responsable en la última década del 18% de las muertes violentas ocurridas en el país.¹³⁹

La violencia del orden, manifiesta en las ejecuciones extrajudiciales, ha sido por un lado el mecanismo empleado por defecto para imponer

el control. Aunque la policía justifica los muertos en “intercambios de disparos” como enfrentamientos con conocidos malhechores, estas políticas de exterminio son a fin de cuentas un mecanismo de limpieza social.¹⁴⁰ Más aún, la violencia del orden se ha privatizado, derivando en muchos casos en un recurso subrepticio de neutralización de rivales, empleada por agentes policiales involucrados con los narcotraficantes.

Nuevos Acercamientos a la Seguridad Ciudadana

Esta trayectoria apunala el hecho de que en años recientes, mientras un creciente porcentaje de los moradores de los barrios pobres experimentan el tránsito desde el espacio controlado por el Estado al reinato de otros actores violentos, paralelamente crece la presión social para redefinir la seguridad desde la perspectiva del interés ciudadano y más integralmente, desde la seguridad humana.¹⁴¹ Pocos Estados han logrado conciliar los dos conceptos de seguridad del Estado y seguridad ciudadana, dando espacio para el desborde de la violencia del orden, especialmente la policial. La simbiosis entre vieja y nueva violencia y su impacto en el Estado, conlleva el replanteamiento de las políticas públicas de seguridad, especialmente cuando éstas tienen lugar en contextos democráticos signados por serias debilidades institucionales. Como se ha sugerido, la seguridad ciudadana es una condición que articula relaciones entre individuos y sus instituciones y que trasciende por tanto el enfoque exclusivo del combate a la criminalidad.¹⁴² Se refiere también a la recuperación de los espacios urbanos para la convivencia y a la construcción de ciudadanías para la coparticipación en la administración de la seguridad. Estos cambios paradigmáticos reconceptualizan los enfoques tradicionales sobre la seguridad pública, los cuales proyectan la violencia como una transgresión al orden público y a la seguridad del Estado. Esta visión más holística redefine la seguridad ciudadana por la relación simbiótica entre los intereses del Estado y los de la sociedad en su conjunto. Ella interpela el énfasis en lo punitivo y lo estadocéntrico, en favor de un replanteamiento de las relaciones de poder entre el Estado, la sociedad y los beneficiarios, a través de procesos de ciudadanización.¹⁴³ En función de ello, la nueva generación

de políticas públicas de seguridad ciudadana busca, en palabras de Gustavo Beliz, “ciudadanizar” la agenda de seguridad pública; confiriéndole facultades efectivas a los ciudadanos para incidir en las decisiones; promoviendo la eficiencia de los sistemas de prevención, corrección y administración de justicia y garantizando la provisión de servicios de protección por medio de estructuras de autoridad confiables y transparentes en las que los individuos se sientan representados, a las que se sometan y con las que colaboren.¹⁴⁴

Estas situaciones direccionan de nuevo la reflexión teórica a urgir por políticas comprensivas dentro de los países y cada vez más coordinadas en el ámbito internacional, en concordancia con las manifestaciones de los fenómenos que les dan origen.¹⁴⁵ Similarmente, la ineffectividad de medidas cortoplacistas y reactivas ha llevado al liderazgo político y gubernamental internacional a reconsiderar la implementación de estrategias más integrales y de largo alcance, cuyo principal reto radica en no sucumbir ante los usualmente subestimados y no siempre previstos desafíos: 1ero.) Lograr concertar intereses con frecuencia contrapuestos, en momentos en que el tema de la seguridad ha pasado a cosificarse como mercancía política; 2do.) Sincronizar las instancias gubernamentales en función de objetivos macros y procesos micros de implementación; 3ero.) Alcanzar y consolidar la necesaria institucionalización, especialmente frente al tendencial derogamiento de iniciativas ya implementadas con el arribo de cada nueva administración y 4to.) Transversalizar los principios de seguridad democrática a lo largo y ancho de las estructuras estatales, lo que se plantea como un reto en el marco de los precarios vínculos interinstitucionales bajo los que operan la mayoría de los gobiernos. Finalmente, estos cambios de paradigma encaran el desafío de convertir las políticas de gobierno en políticas de Estado. Dado que las estrategias de seguridad ciudadana se realizan casi siempre en contextos políticos confrontados, en ambientes de crisis de seguridad y en un terreno institucionalmente fragmentado, los ideales expresados en las propuestas más optimistas encuentran serios obstáculos que amenazan el cumplimiento de sus objetivos de largo alcance. Los capítulos subsiguientes exploran estos parámetros teóricos a la luz de la experiencia dominicana.

El Caso Dominicano: La Transición Democrática, la Nueva Violencia y la Seguridad

Como sucediera a una gran parte de los países de la región, los años 80 marcaron la transición post-autoritaria en República Dominicana, desde una dictadura que se extendió por treinta años hasta los 60, seguida por un brevísimo período de gobierno constitucional, que terminó siendo abortado con la implantación de lo que se conocería como “los 12 años de Joaquín Balaguer”, antiguo colaborador del dictador Trujillo. Como se documenta en el capítulo dos, este prolongado reinato de tendencia autoritaria-centralizadora utilizó la formalidad de las elecciones como un recurso de legitimación política, situación que se prolongó hasta finales de los años setenta.

A lo largo de toda la etapa pre democrática, la violencia se manifestaba en términos políticos y en una vertiente más tradicional, como violencia doméstica, feminicidios, y delincuencia común; no siempre letal. Su trayectoria también dibujaba un aumento orgánico aunque sostenido, que se mantuvo por debajo de los niveles que mostraban otros países latinoamericanos. Las fuentes estadísticas indican que desde los 80s hasta el 2000, la tasa de homicidios mantuvo un promedio de 12 muertes por cada 100,000 habitantes.¹⁴⁶ En esa época, la preocupación del Estado era de carácter más ideológico y político, por lo tanto, la violencia se ejerció contra los grupos de izquierda, núcleos políticos partidistas rivales o movimientos más espontáneos de protesta. Esta confrontación sustentó la ascendencia de los estamentos militares (escuadrones de la muerte y fuerzas parapoliciales) los cuales se formaron en esta tradición represiva de contrainsurgencia. Aún superada la época de los autoritarismos, con la victoria electoral del Partido Revolucionario Dominicano, en 1978, las fuerzas del orden continuaron utilizando los mismos formatos violentos contra emergentes sujetos que confrontaban al Estado, aunque ya para entonces estos sujetos se evidenciaban menos corporatizados. Hasta hoy, la tendencia de los gobiernos continuó

siendo la de reprimir los diversos repertorios de contestación popular como las tomas de tierra, huelgas generales y manifestaciones populares¹⁴⁷.

Estos cambios político-económicos desde los 60s contribuyeron a crear una estructura de oportunidades favorable a la nueva delincuencia. También la favorecieron las prácticas institucionales erráticas, la violencia policial ejercida contra los pobres y las debilidades del Estado dominicano en la provisión de servicios, de políticas de seguridad, de bienes sociales e inversión.¹⁴⁸ El imperante sistema clientelar y prebendal de relaciones políticas e institucionales y la larga tradición de prácticas corruptas dentro del Estado, facilitaron la progresiva autonomía de elementos dentro de las fuerzas de seguridad y su vinculación con la nueva delincuencia.

Por supuesto, esta situación no es exclusiva de República Dominicana, como lo indican las experiencias documentadas en Centroamérica, especialmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, donde el fenómeno ha sido bautizado como los “poderes ocultos” o el “Estado cautivo,” y en las pequeñas islas caribeñas de Haití y Jamaica donde se le ha caracterizado como *neomedievalismo*.¹⁴⁹ Si bien en algunos casos estos procesos produjeron sistemas informales de poder, paralelos pero separados al Estado formal, en el caso dominicano lo que se produjo fue la captura de segmentos del Estado, es decir, la simbiosis con componentes burocráticos del Estado poroso y blando.¹⁵⁰ El elemento vinculante en estos casos lo fue el carácter sistémico que asumió la interacción entre lo formal institucional y lo informal para-institucional, lo que aquí denominamos estadotropismo positivo.

Esta dimensión de estadotropismo positivo de la delincuencia, en presencia de un Estado débil y poroso, podría sugerir la disminución de la violencia entre actores armados, por una racionalización o repartición de los ámbitos de la acción criminal y de sus beneficios, pero esta lógica no se reflejó en Dominicana. En menos de una década, el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego que en el 1999 representaban el 49% de todos los homicidios, para el 2008 llegó a representar el 80% del total de homicidios (ver Gráfico 1.1). Similarmente, la tasa de homicidios se

duplicó entre el 2001 y el 2004 (ver Tabla 1.1), colocando al país en la escala intermedia de países considerados violentos.¹⁵¹ Este aumento fue también representativo de cambios más profundos en el patrón criminógeno, en la medida en que el narcotráfico, el tráfico de personas, armas y otras mercancías ilícitas pasaron a jugar un creciente papel en la criminalidad dominicana. El promedio anual de sometidos por droga aumentó de 2,300 personas que habían entre 1988 y 1998 a 4,880 inculcados en los posteriores siete años (1999-2006)¹⁵² El porcentaje de muertes violentas se disparó de 3% en el 2005 a 16% en el 2007 y en el 2008 llegó a representar el 40% de todos los homicidios.¹⁵³ Este auge de la violencia criminal impactó la calidad de vida y la convivencia entre los moradores de los barrios más desfavorecidos del país. Eso se manifestó en la opinión del 70% de los residentes entrevistados en 2005 para este estudio en 36 barrios de las tres principales áreas urbanas del país (Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago), quienes relacionaron la violencia actual en sus comunidades con la erupción de la venta de drogas al detalle y al auge del consumo.¹⁵⁴ Por eso, se analiza aquí la interacción entre los diferentes tipos de violencia, buscando determinar cómo estos fenómenos interactúan para generar inseguridad ciudadana y en qué ámbitos operan los factores propulsores de esta inseguridad.

Esta nueva delincuencia pasó a ser el motor del auge de la inseguridad a partir del 2001. Su proyección en la sociedad dominicana tuvo resonancia primeramente en la conformación de micro redes y en una mirada de micro mercados. En segundo lugar, en una simbiosis entre diversas formas de violencia vigentes y emergentes, cuyos referentes autoritarios aun permean la forma en cómo se relacionan los individuos entre sí y con las instituciones de la vida cotidiana. Como veremos en los capítulos tres y quinto, este proceso asumió inicialmente un perfil depredador y desorganizado, pese a lo cual el capital social ilícito y violento fue ganando espacios, consumiendo viejos formatos de relaciones y arreglos previamente consensuados de control social, en otras palabras, conformándose como ecosistemas criminógenos. Como se demuestra en el capítulo cuatro, eventualmente este proceso derivó en el redimensionamiento de las normas y los estilos de vida en los

espacios donde tiene más presencia la delincuencia y la violencia: los barrios populares.

Aquí se considera el término nueva violencia como más abarcador que el enfoque exclusivo en la delincuencia lucrativa y a la cual incluye. También se asume que las nuevas prácticas delictivas encuentran su nicho natural en la estructura de oportunidades que ofrece esta nueva violencia. Ellas incorporan y transforman otras manifestaciones de conflictividad social en el entorno local, como son las riñas y peleas intravecinales, muchas de las cuales en el nuevo ambiente armado resultan ser letales, así como también lo es la violencia doméstica que deriva en feminicidios y maltratos a jóvenes. Otro componente es la violencia estatal ejercida por la policía y las fuerzas armadas, sea por medio de su involucramiento en actividades criminales o por el ejercicio extralegal de la fuerza.

Si bien la nueva delincuencia cataliza muchos de los patrones “tradicionales”, tanto los actores como los escenarios violentos emergentes trascienden esos lugares comunes para definir un nuevo esquema de relacionamiento intra-societal y entre la sociedad y el Estado. Así, en estos ámbitos locales, se conforma una compleja red de actores, territorios, instituciones y prácticas asociadas a una socialización violenta y que ya caracterizamos como *ecosistemas criminógenos*.¹⁵⁵ En estas áreas grises, donde la presencia del Estado ha sido históricamente deficiente, la violencia se negocia día a día, implícita o explícitamente, entre víctimas y perpetradores, categorías en sí mismas borrosas. En estos contextos, los nuevos formatos de violencia se sobreponen como un palimpsesto sobre viejos formatos tolerados de violencia doméstica, intravecinal e institucional, es incluso posible el acomodamiento de pactos implícitos entre los actores violentos y no violentos y entre actores ilícitos y legales del Estado oficial y el sub-estado informal, obliterándose encuentros explícitamente violentos.

La emergencia de esta nueva violencia no sustituyó las formas tradicionales de conflicto que ya existían durante la transición pos autoritaria en República Dominicana. Por el contrario, arrastró gran parte

de sus manifestaciones, aun cuando estableció su predominio en los nuevos escenarios de inseguridad de la sociedad dominicana. A la par con el aumento del narcotráfico en el país y del narcomenudeo urbano, también se registró un aumento de otros delitos asociados a este engranaje, como los enfrentamientos armados entre grupos, las riñas y peleas, robos y asaltos armados, prostitución, secuestros y juegos de apuestas ilícitos. Al amparo de la connivencia de la democracia con el legado autoritario, la nueva violencia se acomodó a las antiguas prácticas brutales, lo que en otro contexto ha sido catalogado como “la persistencia del viejo régimen”.

Como se dijo, la vieja violencia (estatal) tuvo una doble vertiente: por un lado, una ideológica, de contestación política que sometió a los sujetos a la represión gubernamental bajo el mantra de la seguridad nacional. Por otro lado, la proveniente de la desigualdad y el empobrecimiento, la cual estimuló la delincuencia común y callejera, lo mismo que violencia intra comunitaria y doméstica. Con la nueva violencia, se produjo la transformación en los patrones criminógenos y la organización de los agentes involucrados directamente a través de las pandillas, bandas criminales y narco-redes interconectadas local y transnacionalmente. Este cambio paradigmático de la violencia, marcó dramáticamente la percepción de los ciudadanos dominicanos, sus estilos y su calidad de vida. Dos de los efectos más evidentes fueron: la acentuación de la segmentación social en los ámbitos urbanos, al criminalizarse a los sectores poblacionales de los barrios de más bajos ingresos como los responsables de la nueva inseguridad que se experimentaba en el país, convirtiendo en usuales sospechosos a jóvenes infractores de delitos menores y a los repatriados desde Estados Unidos. Por otro lado, en los barrios pobres la crisis afectó los niveles de convivencia y la confianza de los moradores en las instituciones de control y de justicia. También puso en cuestionamiento la capacidad de mediación intracomunitaria que solían tener las organizaciones y el liderazgo barrial, los cuales se declararon impotentes para lidiar con estos nuevos escenarios de conflicto. En su lugar, el miedo, como la violencia, pasaron a ser

elementos definidores y condicionantes de la convivencia y de la cohesión social, afectando el interés de los ciudadanos a participar en iniciativas de fortalecimiento de la comunidad.

El dramático aumento de los homicidios en un plazo muy corto señaló la llegada del nuevo tipo de violencia criminal con perfiles transnacionales, empresariales y reordenadores de los espacios urbanos pero también de sus periferias. La dimensión translocal de la criminalidad guarda relación directa con el nuevo esquema de inserción global del país que coadyuvó la conformación de redes transnacionales de narcotraficantes y circuitos de micro traficantes locales que compiten violentamente por territorios, a la vez que incorporan actores provenientes del sector público, especialmente policías, jueces y fiscales, y del sector privado nacional y local en sus operaciones y estructuras. La nueva delincuencia indica que el país ha trascendido su condición primordial de conector de lo local y lo internacional, como un simple intermediario entre los países productores y los consumidores, para convertirse también en un mercado local de consumidores.

Por medio de su dimensión empresarial, la mercantilización y el consumo de drogas han llegado a conformar una subcultura de tensa coexistencia entre delincuentes, comunidad y agentes de seguridad. En los ámbitos locales, el consumo también involucra a una clientela que reside fuera de esos barrios pobres, coadyuvando la consolidación de las redes de criminalidad organizada inter-barrial. El tráfico callejero gradualmente incorpora negocios legítimos y gente común del vecindario, estudiantes, amas de casa, quienes reciben un pago mínimo para entregar pequeñas cantidades de droga a los compradores y consumidores finales. En opinión de uno de los residentes: “la venta de droga aquí es una forma de empleo de medio tiempo”.¹⁵⁶ Aunque los barrios más pobres son los escenarios violentos privilegiados, no son áreas exclusivas de comercialización de droga, dado que muchos de los usuarios consumidores vienen de los barrios más ricos, como lo indican las estadísticas de decomisos realizadas por las autoridades. En ese sentido, en su intercambio con los vecindarios ricos, los

barrios pobres replican el mismo esquema de mediación que establece el país con las naciones desarrolladas consumidoras de la droga.

La criminalidad violenta se concentra geográficamente en los espacios urbanos de mayor vulnerabilidad socioeconómica y de precaria presencia institucional, acentuando la fragmentación socio-espacial y marcando nuevos patrones de urbanización segmentada. La especialización de lo criminal se manifiesta en el hecho de que los delitos contra la propiedad son más determinantes en los barrios de clase media y alta, mientras que los homicidios y delitos contra las personas se concentran en los barrios empobrecidos. En estos ámbitos de exclusión, la violencia reordenadora afecta los arreglos sociales y los procesos de integración familiar, comunitario, organizacional y profesional, desestructurándolos y generando también procesos de autoexclusión como en el caso de los jóvenes pandilleros. Esta exclusión violenta redefine la forma como se relacionan los ciudadanos con sus espacios vitales, manifiesta en el miedo a circular a determinadas horas por calles específicas de los “barrios calientes”, por sus parques y puentes que solían ser del dominio y uso cotidiano de sus moradores. También replantea la interacción interpersonal y la convivencia, así como las mediaciones entre individuos e instituciones.

En los vecindarios más pobres, la consumación de la violencia replantea los viejos formatos de relacionamiento, de mediación de conflictos y de control social que funcionaban tradicionalmente en los barrios, y hasta las más tradicionales modalidades de clientelismo político. Por lo tanto, la fragmentación espacio-temporal que provocan las pandillas y las redadas policiales en los barrios afecta la convivencia y la socialización, pero también cuestiona los derechos más básicos de ciudadanización como son la libre circulación, el uso de los espacios públicos, el derecho de interpelar las prácticas abusivas, el derecho a la seguridad y a una convivencia pacífica, como bien hicieron notar líderes y moradores comunitarios entrevistados para este estudio.

La reorganización espacial se refleja en una nueva arquitectura de la violencia que es a la vez producto y potenciador del temor urbano y que marca la distinción entre los espacios habitables considerados seguros e inseguros. Por ejemplo, la movilidad de los moradores de los barrios más pobres del Distrito Nacional está condicionada por las diversas fronteras internas y externas; reales y percibidas que tienen que salvar cotidianamente para acceder a sus lugares de trabajo, de estudio y de esparcimiento; desde la policía que cobra el peaje, hasta los delincuentes que aprovechan las primeras horas del día para asaltar a los transeúntes; desde el taxista que se niega a entrar en los barrios en donde sin embargo circulan los carros de los ricos que van a adquirir o a distribuir la droga que se vende al menudeo. Todas estas prácticas de exclusión acentúan el sentimiento de externalidad y de desarraigo que experimentan los moradores de los barrios marginados de las principales ciudades dominicanas.

En esa medida, la segregación espacial motoriza un proceso complejo de construcción y al mismo tiempo de precarización de ciudadanías, en lo relativo a la calidad y el nivel de cumplimiento del contrato social que asume el Estado en su dimensión pública y legal.¹⁵⁷ Este doble proceso de segregación espacial y de precarización ciudadana colude en una ciudad intersticial en la que van estableciéndose márgenes y poblaciones marginales a medida que se conforman nuevos centros de poderes, de decisión, y de generación de riqueza.¹⁵⁸ Así, en el lapso de una década y media en que Santo Domingo ha ido transformando su perfil horizontal a uno de tipo vertical, con ostentosas torres residenciales provistas de circuitos electrónicos de seguridad, celadores privados y portones automatizados, la seguridad ha pasado a ser una mercancía valiosa y un símbolo de status que distingue diferentes inclusiones y tipos de ciudadanías, por el hecho de a quiénes afectan las inseguridades y cómo se resuelve la demanda de seguridad. Bajo este nuevo encuadre urbanístico, con sus nuevos núcleos habitacionales y comerciales donde el capital y el consumo de bienes importados de alto valor concurren con la informalidad de los vendedores intermitentes en cada semáforo, se han ido creando percepciones, necesidades y respuestas diferenciadas de seguridad.¹⁵⁹

De cara a estos emprendimientos, la provisión de seguridad constituye un indicador de la legitimidad y de la fortaleza del Estado. Como ya se dijo en la introducción que antecede a este capítulo, uno de los factores de vulnerabilidad relacionados a la crisis de inseguridad y violencia que llegó a ser un parteaguas en la situación dominicana, fue la inexistencia de políticas comprensivas con capacidad de generar cambios en los diseños institucionales, en sus patrones de gestión y de relacionamiento con su clientela. La situación se hizo más acuciante en los momentos de transición política, de cambios de regímenes y de profundización de las crisis recurrentes de gobernabilidad, manifiestas en las dificultades para reposicionar al Estado como un agente capaz de promover constructivamente sinergias entre actores con diversos intereses políticos y económicos. Este vacío fue bien entendido por el gobierno liberal de Leonel Fernández, al punto de llevarle a proponer un plan estratégico nacional para enfrentar la creciente violencia e inseguridad que comprometía además el desempeño de su segundo mandato.

Así, el Plan de Seguridad Democrática fue delineado en función del concepto de seguridad integral, “donde el centro de las políticas es el ciudadano y el Estado en todos sus ámbitos”¹⁶⁰ Esta conceptualización subsumía la noción de seguridad ciudadana, al declarar como su objetivo principal: “Reducir la violencia y la delincuencia y avanzar hacia una sociedad en la que todo ciudadano dominicano pueda desarrollar sus actividades en un clima de confianza, seguridad y respeto por sus derechos humanos, reducir la criminalidad y fortalecer la democracia”¹⁶¹ El mismo insistía además en la necesidad de restituir la presencia estatal y satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, sugiriendo una ruptura con el patrón de exclusión social vigente. El objetivo declarado del PSD fue el constituirse en una política de Estado, cuyos contenidos y acciones perdurasen a lo largo del tiempo.¹⁶² Como se verá en el capítulo siete, a cinco años de ejecución del PSD la concreción de estos dos objetivos todavía es una tarea pendiente.

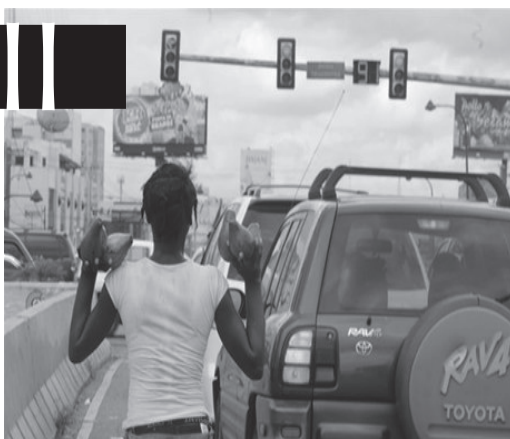
Dos anotaciones son pertinentes en este momento: Primeramente, y como se verá en el próximo capítulo, la persistencia de determinados

factores culturales y estructurales determinan sistémicamente los regímenes que emergen como contraposición, generando en tales casos hibridismos como los destacados por Guillermo O'Donnell de democracias con extensas áreas marrones en las que persisten componentes autoritarios y ciudadanías de baja intensidad. Ello fue evidente para el caso dominicano por el hecho de que la transición de un gobierno de corte autoritario a uno democrático no conllevó una ruptura definitiva en el entre juego de las elites políticas, menos aun entre las elites y castas militares y policiales, que no tuvieron que pactar la transición ni sus reposicionamientos en los subsiguientes regímenes, importante sectores de éstas fueron heredados por los gobiernos democráticos que se sucedieron (capítulo II). Esto en lo que respecta a los orígenes de estas nuevas formaciones. En segundo lugar, siendo el Estado, en los términos de O'Donnell, un conjunto de relaciones sociales que derivan en un orden determinado, la forma en cómo interactúa el Estado con la sociedad también determina la naturaleza de su régimen. Para el caso de las sociedades Latinoamericanas esta relación ha probado ser problemática, reafirmando un tipo de orden que no es socialmente imparcial y que genera procesos asimétricos de institucionalización.¹⁶³ Esto es particularmente relevante a propósito de las garantías de seguridad. Como lo sugiere John Bailey, la forma como los problemas en este campo han sido resueltos en estas sociedades privilegia salidas corruptivas en lugar de correctivas, generando "equilibrios negativos" que van transmutando la relación entre agentes y agencias sociales y a la vez generando formas depredadoras, parasitarias y simbióticas de interacciones violentas, ilícitas y criminales. El próximo capítulo contextualiza estos fenómenos en términos históricos.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

**Preparando la
Tierra para la Nueva
Delincuencia:
La Economía
Política Dominicana
desde Trujillo**



CAPITULO II

Preparando la Tierra para la Nueva Delincuencia: La Economía Política Dominicana desde Trujillo

Introducción



El Pueblo Necesitado, el Estado Incapacitado

Este capítulo analiza cómo llegaron a sentarse las precondiciones de la nueva violencia y la criminalidad que comenzaría a tomar cuerpo desde el inicio de la transición democrática en 1978 y en el marco de la transformación económica del país en esas mismas décadas. Aquí se mira al trecho cada vez más amplio entre las necesidades crecientes de la sociedad dominicana y las deficiencias del Estado para suplirlas o facilitarlas. La rápida transformación de una sociedad rural, pre-moderna, políticamente cerrada y altamente controlada por el régimen dictatorial de Rafael L. Trujillo, a otra sociedad urbana, transnacional, más abierta en términos de participación política, más compleja en su conformación de clase y en muchos sentidos más dinámica. El análisis parte de dos preguntas primordiales: ¿Por qué en el contexto de la institucionalización democrática se produjo un deterioro en la confianza ciudadana en las instancias estatales, especialmente las responsables del orden y de la justicia? ¿Cuáles fueron los procesos económicos, políticos y estructurales que abrieron una brecha para que nuevas dinámicas criminales y violentas se instalaran en el país?

Las respuestas a estas dos interrogantes corren en dos vías: por un lado se analiza cómo el proceso de reestructuración económica conllevó la agudización de la exclusión social y política de una gran parte de los ciudadanos dominicanos; sin acceso a fuentes de ingreso estables, sometidos a privaciones en las áreas de salud, educación y servicios públicos, llevándolos a informalizarse en diferentes niveles de su vida cotidiana, convirtiéndolos

en ciudadanos de tercera.¹ Por otro lado, se aborda al Estado como un agente hacedor de políticas, sea por omisión o por acción explícita, cada vez más enfrentado por la disminución de sus capacidades administrativas y de buen gobierno. Estos dos desarrollos definen la “modernización” económica, política y administrativa truncada que tuvo lugar en el país en las últimas tres décadas, sin contribuir 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, y donde el Estado rindió su control de la economía sin desarrollar nuevas capacidades adecuadas a una sociedad urbana y translocal. El PNUD confirma que el país es un caso insólito por el gran trecho entre modernización económica e incapacidad gubernamental, observando que es “el país que más creció en 50 años en América Latina y el Caribe, siendo el segundo que menos ha aprovechado el nivel de ingreso para mejorar el desarrollo humano.”²

En la brecha creada entre las carencias del pueblo y la incapacidad del gobierno se insertó la nueva delincuencia. Ciertamente no hay una correlación directa y causal entre la democracia y la nueva criminalidad, sin embargo, la coincidencia de las dos no es una casualidad. El final de la dictadura trujillista y de los gobiernos autoritarios de Joaquín Balaguer liberaron a la sociedad de la violencia y de la vigilancia gubernamental, propios de tales regímenes, y activó nuevos protagonistas criminales y violentos. A la vez, tanto las instituciones estatales como su membresía comenzaron a gozar de nuevos niveles de autonomía y discrecionalidad en la medida en que el viejo enemigo ideológico desaparecía.

En el nuevo contexto post-autoritario se agudizó la desagregación y la informalidad de funciones dentro del Estado moderno, al tiempo que se autonomizaron sectores burocráticos del mismo, especialmente en el ámbito de la policía, las fuerzas armadas y la justicia, posibilitando que funcionarios y agentes dentro de éste establecieran vínculos lucrativos con redes de la criminalidad organizada. En la época pre-democrática, 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, estableciendo relaciones simbióticas entre actores criminales privados e institucionales.³ El juego entre todos estos elementos potenció la criminalidad compleja, la violencia y la inseguridad articulada a ella. El Estado, dividido contra sí mismo, y presionado por actuar contra la delincuencia, desató su violencia institucional contra sectores empobrecidos y otros sindicados como delincuentes. Así que la nueva época “democrática” se caracteriza por niveles altos de violencia tanto privada como pública, no solamente en la República Dominicana sino también en el Caribe y en América Latina en general.

Caracterización Política del Estado Pre y Post Democrático

“Considerando, que toda pena que no sea la capital está en la República desprestigiada por la inseguridad de las cárceles y otras circunstancias, razón por la que, al conmutársela al autor de un crimen atroz, la opinión pública ve en ello decretar la impunidad; resuelve: negar la gracia que ha sido impetrada a nombre del reo y ordenar que se ejecute la sentencia...” (Poder Ejecutivo, Ulises Heureaux, Palacio Nacional de Santo Domingo, 3/5/1887)

La Etapa Pre Democrática: Caudillismos, Intervención y Autoritarismos

El desarrollo socio-político e institucional de la sociedad y del Estado dominicano históricamente ha oscilado entre la inestabilidad política, las intervenciones externas, las dictaduras, los caudillismos y los autoritarismos. El siglo XIX estuvo marcado por la debilidad del gobierno central confrontado frecuentemente a grupos armados que desafiaban su poder. Las discapacidades institucionales del Estado de entonces se evidencian en la cita anterior.⁴ En el

año 1916 Estados Unidos intervino el país para controlarlo en un momento de suma inestabilidad y bajo su influencia directa se organizaron la economía, las finanzas, las fuerzas de seguridad y la sociedad.⁵ Con la salida de las tropas norteamericanas en el año 1924 el Estado dominicano quedaba más centralizado, y adicionalmente, con una nueva academia militar para formar cuadros de una fuerza armada nacional a prueba del localismo caudillista. De allí saldría la figura de Leónidas Trujillo, quien a partir de 1930 implantó un régimen dictatorial de ascendencia militar que concentró todas las funciones del Estado y eliminó cualquier contestación a su monopolio de la violencia. A lo largo de la dictadura trujillista, tan exigua como lo fue la militancia política, así también lo fue la delincuencia, como lo corrobora la descripción hecha por, un intelectual español radicado en República Dominicana, Jesús de Galíndez, eventualmente asesinado por Trujillo, al afirmar que: “Las calles no son peligrosas de noche. Las únicas muertes sin explicar son las de carácter político y los indicios siempre apuntan hacia las mismas autoridades.”⁶

Transición Post-Dictadura

La violencia estatal por razones políticas predominó a lo largo de las tres décadas que duró la dictadura, hasta el asesinato de Trujillo el 30 de mayo de 1961, abriéndose una nueva etapa de inestabilidad en la vida política del país. En este período transicional se dieron las condiciones para efectuar las primeras elecciones libres desde 1920. La transición post-dictadura vino, paso a paso, creando nuevas condiciones políticas y económicas en el país, condiciones donde la delincuencia y la reedición de la violencia estatal eventualmente encontrarían un terreno fértil.

En 1962 el candidato de centro izquierda Juan Bosch ganó las elecciones. Bosch enfrentó prontamente intereses privados y públicos conservadores, especialmente desde el sector empresarial, agrícola y terrateniente y sobre todo desde la jerarquía católica.⁷ Estos sectores promovieron el golpe de Estado al gobierno recién instaurado y a seguidas establecieron un gobierno de

transición que respondía a los intereses de las clases mercantiles y banqueros, entre otros, quienes descansaban en el apoyo de los militares dominicanos y de la administración estadounidense, que vio en Bosch otro Fidel Castro. Ello desató un período turbulento que desembocó eventualmente en la guerra de abril del 1965 y en la posterior intervención armada de Estados Unidos.⁸ A lo largo de estos emprendimientos, las fuerzas de seguridad jugaron un papel preponderante como actor político, cuando un grupo de jóvenes militares protagonizando uno de los quiebres institucionales más resonantes de la historia castrense, intervino en favor de la reposición del depuesto presidente Bosch, dejando inconcluso un debate sobre la dimensión democrática del sector militar constitucionalista. Al final, en 1966, esta crisis desembocaría en un arreglo político por medio del cual Joaquín Balaguer encabezaría un largo gobierno que varios estudiosos han calificado de bonapartista, es decir, con amplia autonomía en la administración del Estado y con un control hegemónico en su proyecto modernizante, frente a una burguesía sin poder social ni político.⁹ Los militares continuaron teniendo un rol central en la administración de la cosa pública, en la contención del descontento popular, en el control de la oposición y en los procesos electorales que permitieron la continuación del régimen balaguerista por 12 años consecutivos.

Los “12 Años de Balaguer”

Los tres gobiernos de Joaquín Balaguer, (1966-70; 1970-74; 1974-78) se caracterizaron por el ejercicio formal e informal de la violencia política contra las fuerzas de izquierda, los movimientos obreros, campesinos y populares urbanos y contra el movimiento juvenil radicado en los barrios de clase baja y media baja. Por medio de los aparatos militares, policiales y para-policiales como la infamada *Banda Colorá*, Balaguer impuso su impronta autoritaria, descalificando a sus opositores políticos como los enemigos de la patria.¹⁰ Las violaciones a los derechos humanos ejercida contra los contestadores del régimen se ampararon en un régimen de absoluta impunidad frente a la represión y la corrupción.¹¹ Se estima que

entre 1966 y 1975 la violencia estatal cobró más de 2,000 muertes políticas cuyos perpetradores -denominados por el propio Balaguer como “los incontrolables”- nunca fueron investigados y menos aún juzgados.¹² Por lo tanto, durante los sucesivos 12 años el concepto de crisis de la seguridad estuvo siempre referido a la necesidad de mantener por la fuerza el control del poder político y evitar que las protestas populares derivasen en contestación abierta al gobierno. En parte esta visión reflejaba el anticomunismo que Estados Unidos logró proyectar en el hemisferio durante los años 60, pero también respondió a las necesidades de la elite política dominicana de reducir la presencia de movimientos populares y sindicales.

En tales circunstancias, el control político descansó en última instancia en las fuerzas armadas. Si bien Balaguer no contó con un apoyo incontestado de las diferentes fracciones internas de dichas fuerzas, incluso enfrentando insubordinación y amenazas de golpe, manejó los intereses por medio de un tenso equilibrio, posicionando oficiales militares y policiales en diferentes puestos públicos, incluyendo la Policía. La ascendencia militarista se hizo sentir en los amplios márgenes de poder que gozaban los cuerpos castrenses en el control de puestos públicos, en el acceso a bienes económicos y servicios y en general, en el uso del ejército para llevar a cabo los desalojos de tierra y para enfrentar las protestas urbanas y sobre todo para vigilar las elecciones en los sucesivos períodos electorales en que ganó fraudulentamente¹³. Los militares eran una casta privilegiada enquistada en el gobierno con la atribución de definir entre ellos y el Ejecutivo sus misiones y funciones.¹⁴ Los militares tuvieron pues su cuota de poder político y económico y respondieron respaldando represivamente ese poder. En el ámbito de la seguridad pública, durante los gobiernos de Balaguer, la jefatura policial estuvo comandada sin excepción por militares activos de confianza del régimen.¹⁵ Su función primordial era la de garantizar el orden interno, especialmente en lo relativo a los procesos de toma de tierras en un período de urbanización desorganizada, reprimiendo la militancia urbana.

Los rasgos autoritarios del régimen balaguerista también se expresaron en la centralización del poder en la figura presidencial, amparada en el artículo 55 de la constitución (todavía vigente), que le daba, entre otras cosas, amplias prerrogativas al Ejecutivo en el control presupuestario de todas las dependencias gubernamentales. La burocracia estatal, civil y militar (incluyendo los congresistas), se organizó alrededor de la lógica clientelar y personalista que le imprimió Balaguer.¹⁶ Ella posibilitó prácticas de corrupción originadas desde las altas esferas, pero que articulaban de manera descendente y ascendente los niveles intermedios y bajos de la estructura burocrática, consolidando un modelo gerencial altamente centralizador que impregnaría los sucesivos gobiernos democráticos. Bajo este esquema, caracterizado por algunos como sultanista,¹⁷ los militares continuaron teniendo un rol central en la administración de la cosa pública, en la contención del descontento popular, en el control de la oposición y en los procesos electorales que permitieron la continuación del régimen balaguerista por 12 años consecutivos.

Pese a la relativa ruptura de este patrón con el tránsito a la democracia a finales de los 70, los militares pasarían a ser un elemento clave para la continuidad de arraigadas prácticas institucionales en la cultura política dominicana.

La Transición Democrática

En el año 1978 Balaguer se postuló por cuarta vez, pero perdió las elecciones frente al PRD, enemigo histórico del trujillismo y defensor de los pobres y trabajadores. En la lucha electoral el ejército notablemente se abstuvo de intervenir, lo cual marcó la ruptura por la vía electoral con el autoritarismo continuista para dar paso a un sistema de pluralismo político y de alternancia de elites políticas en el poder. El cambio post 1978, en favor de la democracia fue posible por la permanencia, si bien precaria, de los poderes constitucionales, el agotamiento del régimen frente a una clase media políticamente más sensibilizada y un empresariado necesitado

de expandir sus niveles de incidencia, y por un ambiente internacional que favorecía y presionaba por cambios en la región, especialmente en el ámbito de los derechos humanos.¹⁸

La Seguridad Asegurada

Aunque el nuevo escenario transicional implicaba también el redimensionamiento de la seguridad interna y de sus aparatos, ni los agentes de seguridad ni sus instituciones fueron sometidos a juicios históricos o al escrutinio por parte de ciudadanos victimizados durante los 12 años de Balaguer. Si bien hubo algunos episodios de contestación al sistema democrático, estos no alteraron el equilibrio acordado entre el estamento militar y el tipo de control civil establecido, tampoco desmontaron el sistema informal de poderes y retribuciones al interno de las estructuras castrenses.¹⁹

A lo largo de todo este período y a diferencia de lo que experimentaron las transiciones conosureñas y centroamericanas, los militares dominicanos no tuvieron que pactar, ni abdicar a sus prebendas en las transiciones, más bien fueron capaces de reposicionarse en la vida pública debido en parte a la relación con las élites políticas, a su particular carácter de casta y al perfil que han logrado proyectar como la institución “garante” de la soberanía y la estabilidad de la patria, engranada en un Estado marcadamente débil.²⁰ El grueso de esta elite militar/policial se mantuvo en los sucesivos gobiernos, y a lo sumo algunos fueron sometidos a un sistema de relevo, y ello debido más bien a intereses de tendencias políticas dentro de las instituciones castrenses que a preocupaciones relacionadas a los derechos humanos o a los más discretos intentos de despolitizar los estamentos militares y policiales e iniciar un tímido proceso de profesionalización.

Este tránsito no conflictuado posibilitó un esquema de autonomización relativa por medio del cual, si bien en términos formales lo militar se subsumía a las directrices políticas del poder civil, en la práctica sus roles y misiones estuvieron sujetos a escaso, si no es que nulo escrutinio civil (a excepción del Ejecutivo), sea que estas demandas proviniesen de otras instancias estatales como el congreso, o desde el sector civil.

Lo más relevante en términos estratégicos lo fue la delegación por parte de la élite política y gubernamental de las funciones de control, coerción y coacción a las fuerzas de seguridad, militares y policiales. Esto dio de facto poderes autónomos a estas instancias para desarrollar sus propias misiones, reposicionarse en los procesos y momentos más críticos de cambio y redefinir su papel en la sociedad. Esto fue posible por un lado, gracias a la ausencia de una clase política, intelectual y burocrática civil, capacitada, informada y comprometida con la definición de políticas de seguridad. En segundo lugar, por la ausencia de espacios para ejercer esas capacidades y visiones y establecer directrices y contrapesos. El ejemplo más claro de esto lo fue la postergación por décadas del diseño de políticas de seguridad nacional y ciudadana y la escasa participación de actores civiles (estatales o no estatales) en los asuntos de seguridad. Estas etapas de cambio político pautaron la transmutación de la violencia, marcadamente política durante los años de la dictadura trujillista y del autoritarismo balaguerista. Durante ambos regímenes, la predominancia de esta violencia estatal contuvo cualquier otro tipo de violencia delictiva o anómica. Sin embargo, los procesos de rápida urbanización y tercerización económica comenzarían a tener sus efectos en el auge de la criminalidad y la violencia social.

Con la ascendencia del socialdemócrata Partido Revolucionario Dominicano (en adelante PRD), auto-identificado como el partido de los pobres, se hizo más pronunciado el cambio del predominio de la violencia política ejercida directamente por los personeros del Estado, hacia una violencia de carácter social.

La Paulatina Institucionalización Democrática

Los dos períodos de gestión del PRD (1978-82; 1982-86) fueron de liberalización tanto política como económica. En palabras de dos dominicanistas:

“El triunfo del PRD fue una experiencia liberadora para los dominicanos. Después de treinta y un años de dictadura, cinco años de caos intermitente y doce años del gobierno de Balaguer, finalmente subía al poder un gobierno que respetaba los derechos humanos y las libertades públicas.”²¹

Se activó el sistema de partidos y la expectativa de participación electoral, la prensa libre y competitiva pasó a ser un canal de expresión determinante. A partir de esos años, la diversificación de los actores políticos y sociales se expresó por un lado en la alternancia de partidos y la competencia del liderazgo interno, lo que eventualmente conduciría al relevo de los viejos caudillos: Juan Bosch del PLD, José Francisco Peña Gómez del PRD, y Joaquín Balaguer del PRSC.²² También surgieron nuevos actores políticos urbanos como las asociaciones de vecinos, las organizaciones de base y las iglesias populares, las cuales activaron agendas sociales en los barrios marginados, defendiéndolas frente a los gobiernos a través de las protestas populares.

Uno de los aspectos distintivos de este momento fue la pérdida de centralidad de los militares. Pese a que las fuerzas castrenses y policiales continuaron siendo politizadas, durante la primera etapa de gobierno, el PRD logró avanzar en la desmilitarización de la política, restándoles protagonismo a los militares, sobre todo en los momentos electorales. Pese a ello, la elite militar también mantuvo su continuidad entre regímenes; muchos de los jefes militares se mantuvieron ocupando directamente sus cargos o ejerciendo gran influencia en el nuevo escenario político.

Por lo tanto, ni la transición democrática que marcó el intervalo de 1978 a 1996 logró evitar la continuidad de arraigados rasgos de la cultura política del pasado. La configuración esencialmente neo-patrimonialista de la política dominicana en sus diversas manifestaciones ha sido el instrumento utilizado para centralizar la autoridad y borrar la distinción entre los asuntos públicos y privados en manos de quienes detentan el poder político.²³

En estos contextos de cambios también las prácticas clientelares han servido para acoger diferentes intereses y establecer nuevas relaciones que desbordan a los actores estatales. Así, como sucediera en otros países latinoamericanos, los efectos imprevistos de la liberalización política y económica incentivaron una feroz competencia entre segmentos burocráticos, y su mayor descentralización y autonomización dentro del sistema, posibilitándoles el establecer relaciones con redes y actividades criminales. Este fenómeno ha sido reconceptualizado por John Rapley como la emergencia de un “neomedievalismo”, es decir, un proceso por el cual el repliegue del Estado provoca la autonomía de agentes ilícitos, al amparo de las nuevas oportunidades que ofrece la internacionalización y globalización de estas economías periféricas.²⁴

Ahora bien, como pasó con otros países de América Latina, la restauración de la democracia dominicana coincidió con la llamada “Década Perdida”, de crisis financiera y retroceso económico. El PRD llegó al poder encarnando el triunfo popular, sin embargo, la crisis económica que vivió el país a finales de su segundo período gubernamental socavó grandemente su base social. El descontento popular fue evidente en las más de 393 huelgas que tuvo que enfrentar el gobierno entre el 84 y el 86, incluyendo la violentamente reprimida revuelta de 1984 contra la firma del acuerdo de ajuste con el Fondo Monetario Internacional²⁵

Al final, este desencanto posibilitó el retorno de Balaguer al poder en 1986 para iniciar un nuevo ciclo gubernamental de dos períodos y medio (1986-90; 1990-94; 1994-96) en los cuales volvieron a reiterarse las prácticas fraudulentas utilizadas por éste en las anteriores contiendas electorales. Los intentos continuistas de Balaguer fueron refrendados por el acentuado personalismo que impregnaba a los partidos y que impedía la circularidad de alternativas dentro de estas instituciones y la emergencia de nuevas ofertas en el seno del sistema político. La diferencia en esta segunda época de predominio balaguerista del poder radicó en que el país había cambiado considerablemente, como veremos a continuación.

Pese a las debilidades que mostraba el sistema de partidos, enfrentado a faccionalismos internos y al clientelismo político, los cambios generados a partir de la transición de los 70s incentivaron la competitividad y la emergencia de nuevos actores cívicos y organizativos, principalmente provenientes de las clases medias y profesionales y respaldados por organismos internacionales, quienes comenzaron a fungir como contrapesos externos a los procesos electorales. En este contexto también se activó la agencia de un actor social popular que presionaban por mayor transparencia y reformas institucionales. Los resultados se vieron sobretodo en las elecciones del 1994 en las que Balaguer fue proclamado como vencedor con un 42.3% de los votos frente a su contrincante, el PRD, que obtuvo el 41.6% de los votos. Esta cerrada competencia posibilitó que Balaguer permaneciera en el poder, pero a costa de someterse a un pacto de elites políticas (el Pacto por la Democracia de 1994) que introdujo significativas innovaciones al sistema electoral y del cual se beneficiarían diferentes sectores políticos en los eventos posteriores.²⁶ En el marco de este acuerdo, Balaguer se acordó con acortar a dos años su período de gobierno, recalendarizándose las próximas elecciones para el 1996. Estas elecciones estuvieron nuevamente determinadas por manejos intra-partidarios y concretizados en alianzas entre sus elites políticas. La contienda electoral del 96 en la que Balaguer, imposibilitado de reelegirse dado los acuerdos previos, dió su apoyo al candidato del PLD Leonel Fernández, anulando así las posibilidades del candidato de su propio partido y bloqueando las del candidato populista del PRD, Francisco Peña Gómez.

No hay dudas de que con la democracia se liberalizó el ámbito de lo político, dando paso a la emergencia de movimientos populares a través de las protestas y la acción cívica. También proliferaron las organizaciones no gubernamentales, orientadas a proveer servicios y/o recursos a las comunidades y barrios más necesitados. Por intermediación de estas organizaciones la cooperación internacional llegó a ser un agente relevante en la vida política nacional. Pese a esta confluencia de nuevos actores sociales y políticos (influencia de organizaciones de la izquierda en los barrios populares) hay que decir sin embargo que la democracia dominicana se caracterizó desde

sus inicios por su carácter elitista, perfil reforzado por un sistema político y representativo con serias limitantes institucionales y de representación. En el orden de las primeras, el juego competitivo interno se expresó como lucha y crisis entre facciones que llegaron incluso a proyectarse en los ámbitos de la administración del Estado, en la confrontación entre sectores dentro del poder ejecutivo y el legislativo. Esta situación de antagonismos llegó en ocasiones a paralizar la acción de los gobiernos en el honramiento de sus compromisos con los ciudadanos y del partido con sus electores. En lo que respecta a la representación, el juego político estuvo condicionado por una cultura de alianzas y pactos entre las elites partidistas y entre grupos de intereses corporatizados (organizaciones sindicales y empresariales) que dejaban de lado y reforzaban la exclusión de los sectores populares y de sus instituciones en los procesos de negociación económica y política.

Reformas Institucionales: El lado Flaco del Estado

El ascenso al poder del PRD por primera vez en 1978 y su prolongación hasta el 86; la vuelta de Balaguer nuevamente por dos períodos y medio consecutivos (1986-90; 1990-94; 1994-96) y la apertura a la competencia favorecida por el Pacto por la Democracia; el ascenso al poder del centro-izquierda Partido de la Liberación Dominicana (1996-2000) gracias a una alianza con J. Balaguer conocida como el “Pacto Patriótico,” indicaban una trayectoria, si bien zigzagueante, de institucionalización democrática en términos electorales. Esta apertura y afianzamiento democrático estaría sin embargo influido por el continuísmo y por la reducida oferta de opciones partidistas (al fin y al cabo, el sistema se reducía al bipartidismo y a una tercera fuerza actuando siempre como visagra); ambos fenómenos, rezagos de la cultura política centralizadora del pasado.

La llegada al poder en 1996 del PLD, el partido original de Juan Bosch, ahora encabezado por el liderazgo joven y modernizante de Leonel Fernández, introdujo una nueva misión a la gestión gubernamental: la reforma y modernización del Estado. Fernández llevó a cabo importantes mejoras

administrativas e inició un amplio proceso de intercambios y diálogos entre el gobierno y los ciudadanos, como una innovadora forma de participación masiva regulada por la gestión pública. En el ámbito de la justicia se independizó a la Suprema Corte de Justicia como el organismo rector del sector; se crearon una serie de proyectos que integraban a los municipios y áreas rurales por medios tecnológicos; se dio inicio al proceso de reformas de las Fuerzas Armadas, pero tanto este sector como el de la Policía Nacional fueron los que menos avanzaron, si acaso, en su proceso de reconversión. En términos económicos se activó el mercado laboral a través de una agresiva política de inversión pública en construcción de infraestructura vial. A nivel macroeconómico, en un ambiente de estabilidad financiera, el país logró colocarse a mediados del 96 entre las naciones que registraron el mayor crecimiento económico a nivel mundial. Pese a todos estos avances, sobre todo económicos, las políticas sociales no lograron disminuir la desigualdad social, ni la rígida distribución de las riquezas que recreaban una sociedad sumamente asimétrica, la cual siguió transformándose más rápidamente que el Estado.

En parte, ésto explica la pérdida de popularidad del PLD frente a las expectativas no cubiertas de las masas, lo que, junto a un discurso populista relanzado por el PRD elevaron a ese partido nuevamente a la presidencia en las elecciones del 2000. Este período se caracterizó por un reenfoque amplio de propuestas de inversión social, políticas de compensación ante las reformas tributarias; un discurso anticorrupción que quedó al nivel de la retórica y en los intentos para reformar nuevamente la constitución para restaurar la reelección que había sido abolida en la reforma previa del 1994. Entre el tercer trimestre del 2002 y finales del 2003 el gobierno del PRD también confrontó una seria crisis financiera con la quiebra de tres de los principales bancos del país y una mayúscula trama de corrupción de un funcionario muy allegado a la figura del Presidente, protagonista del mayor desfalco bancario que había vivido el país y que costó a la Nación el 20% de su PIB (109 millones de pesos dominicanos) en un período de once meses.²⁷ Finalmente, Las luchas hegemónicas intrapartidarias también terminaron

afectando la articulación de carácter populista del PRD con las masas que lo llevaron al poder, comprometiendo la eficacia y la coherencia del gobierno, pasando a ser su propia víctima en el marco de las confrontaciones entre las diversas facciones que ocupaban el Ejecutivo y el Legislativo.²⁸

En resumidas cuentas, entre los años 1986 y 2004 el país experimentó la alternancia en el poder de los tres grandes partidos, el Reformista, el PLD y el PRD; y a partir del 2004 el PLD otra vez, en elecciones carentes de violencia y sin alegaciones de fraudes. Indudablemente, esta etapa post-autoritaria estuvo marcada por algunos avances institucionales y logros democráticos. Sin embargo, la acentuación de la corrupción, el agudizamiento de la desigualdad socioeconómica y el uso de la represión como un recurso de contención por parte de los diferentes gobiernos populistas y liberales matizaban el reafirmamiento del proyecto democrático.²⁹ Además, por primera vez en mucho tiempo, el Estado se encontraba abiertamente desafiado en sus capacidades para manejarse en el nuevo escenario de conflictos sociales y de creciente inseguridad ciudadana. Al mismo tiempo, durante estas décadas se profundizó la desorganización del Estado, por una serie de razones que explicaremos en la próxima sección. Donde más se ha sentido este marasmo ha sido precisamente en el campo de la seguridad, por la incapacidad de encontrar atenuantes adecuados para frenar la creciente criminalidad y la violencia y menos aun desarrollar políticas públicas de seguridad nacional y ciudadana. Una consecuencia directa de este deterioro ha sido la prevalencia de la desconfianza ciudadana en sus instituciones democráticas, evidenciado en las respuestas obtenidas por las encuestas DEMOS 2004, cuando los ciudadanos dominicanos valoraron en 3 el grado de confianza en la institución policial, en una escala valorativamente ascendente de 1 a 7.

El Clientelismo y la Corrupción en la Nueva Epoca³⁰

Un rasgo resonante de este período es la proyección de las viejas prácticas clientelares y corruptas a los emergentes escenarios criminógenos.

Trazos de estas prácticas clientelares se trasladan al esquema centralizador y personalista encarnado por Trujillo por la vía del control absoluto del terror, cooptando cualquier posibilidad de autonomía dentro o fuera del gobierno, incluyendo el sector militar, absolutamente reducido a su uso personal más que como una institución al servicio de la nación³¹. Superado por fin el caudillismo y más tarde el autoritarismo abierto de Balaguer, la transición democrática dominicana supuso cambios sociopolíticos que condujeron a la institucionalización de la democracia formal con elecciones libres, sin mayores fraudes, violencia o amenazas de golpe. Esto reflejó una nueva madurez política que estuvo además refrendada en la emergencia y competencia de partidos, sindicatos y liderazgos de base comunitarios, y a la apertura de los medios de comunicación masivos.

A pesar de estos avances, también hubo continuidades y hasta contracorrientes. Por razones que abordaremos en el siguiente acápite, el Estado mismo perdió no solo capacidad administrativa sino también recursos para atender las necesidades básicas de las mayorías que a fin de cuentas son las que dan legitimidad al Estado, votos a los gobiernos y espacios sin contestación para que operen. En ese lado oscuro de la emergente democracia, el Estado tendió a desestructurarse, perdiendo poderes y control sobre aspectos de la economía y de la propia estructura burocrática cuyos actores solían estar anteriormente subordinados al control del poder central. En las nuevas condiciones atomizadas, la corrupción y el clientelismo pasaron de ser herramientas de equilibrio político, a constituirse en una especie de boomerang dirigido contra la capacidad del Estado en sí. A esto contribuyó la autonomización de los actores burocráticos, incluyendo las fuerzas armadas, quienes no tuvieron frenos para la generación de recursos ilícitos a través de esas instancias. En tal sentido, la corrupción y la depredación del Estado llegaron a caracterizar los gobiernos post-autoritarios de derecha y centro izquierda; tanto los reformistas como los peledéistas y perredeístas. En los diferentes gobiernos tanto los militares como los funcionarios han gozado de una patente de curso para desplegar sus acciones corruptas en diversos campos: en la frontera con Haití, por medio del tráfico de personas

y mercancías; en el favoritismo a miembros del gabinete gubernamental a través de la asignación de contratos públicos por medio del sistema conocido como “grado a grado” y a través de la extorsión ejercida y los sobornos recibidos por funcionarios de cualquier nivel.³² Este fenómeno de larga data continúa proyectándose en la sociedad dominicana contemporánea. Un dato que lo ilustra se revela en una reciente encuesta nacional de percepción ciudadana sobre corrupción, donde el 89.8% de los dominicanos consideró al país como corrupto o muy corrupto. Asociado a este dato, resalta el hecho de que el 94.4% de las víctimas de corrupción no denunció el hecho ante ninguna instancia competente.³³ Tan entronizada esta la conducta corrupta en el quehacer público y la sociedad dominicana, que el 42.6% de estos victimizados que no denunciaron tales actos declararon no haberlo hecho por estar beneficiando ellos mismos de la corrupción, asumiendo el fenómeno como un comportamiento racional que ofrece oportunidades tanto a los que cometen el ilícito como a los que son expuestos o impactados por él.³⁴

Esta cultura de impunidad e ilegalidad descansa en un sistema ineficiente y carente de contrapesos. Un estudio realizado por la ONG dominicana Participación Ciudadana sobre casos de corrupción sometidos a la justicia en un lapso de 20 años, entre 1983 y 2003 concluyó que de 227 casos de corrupción administrativa ingresados al sistema judicial solo seis fueron resueltos de manera definitiva; las personas inculpadas en estos casos fueron finalmente descargadas o reducida su sentencia a una penalidad ridícula.³⁵

Paradójicamente, a medida que se han ido consolidando las prerrogativas civiles formales de los ciudadanos, también se ha deteriorado la condición real de ciudadanía participativa, los derechos y la confianza en las instituciones democráticas de una gran parte de estos ciudadanos. Así, en la perspectiva de los dominicanos, las cinco instituciones más corruptas son: los partidos políticos, la justicia, la policía, el Congreso Nacional y la propia Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción. La corrupción administrativa impacta al sector público no sólo en términos de su integridad y sus capacidades, sino también en la reducción misma del volumen

y los recursos del Estado, en la medida en que, a mayor evasión fiscal, a mayor depredación del erario público, mayor es la presión nacional para la privatización de las funciones públicas. Así, en los 90, se produce un consenso político nacional en favor de la capitalización de las empresas estatales, es decir, la reducción en un 50% de las acciones y la capacidad de influir del Estado en las empresas públicas.

Visto en retrospectiva, las mismas condiciones que dieron lugar a los cambios democráticos también permitieron el desarrollo de nuevos actores que desafiaban al Estado en forma muy diferente a aquellos ideológicos con los que estaban acostumbrados a manejarse los gobiernos. Estos nuevos agentes respondían a una nueva dinámica criminal y violenta que supo aprovechar la brecha entre las decrecientes capacidades del gobierno y las necesidades del pueblo. Como sucediera en países como México y Brasil, en esta recomposición de las relaciones entre actores institucionales y actores privados, la corrupción y el clientelismo tradicionales resultaron ser funcionales a las redes y actores ilícitos, por sus efectos expansivos en los nuevos ejes de acumulación ilícita.

La próxima sección explora como los cambios en la economía sentaron las bases para la emergencia de la nueva violencia, caracterizada por el crecimiento de la criminalidad compleja articulada al crimen organizado en el país.³⁶

La Transformación Económica del País: Del Modelo Trujillista al Balaguerista y la Emergencia de Nuevas Economías

Si la apertura política formal dio una vuelta importante después del 1978, también la economía dominicana cambió dramáticamente. A pesar de la incipiente industrialización de sustitución de importaciones, la economía del país a finales de los 60s todavía descansaba primordialmente en la agricultura y las exportaciones de cuatro productos: azúcar, tabaco, café y cacao. A partir de los 70 hubo un declive radical de la economía tradicional agroexportadora que había sido el pilar de la economía por

un siglo y el surgimiento de otros ejes de desarrollo como el turismo, las zonas francas, los servicios bancarios y un creciente sector informal. Por tanto, de la misma manera que la democratización abrió espacios políticos nuevos, permitiendo la autonomización de actores previamente controlados, la nueva economía también presentó una estructura de oportunidades que favorecía al crecimiento de un subsector desregulado de orientación ilícita, basado en la componenda con elementos oficiales y actores transnacionales, cuya eventual competencia acentuaría el uso de la violencia.

En el primer mandato de Joaquín Balaguer, la economía tradicional agrícola y las estructuras sociales y políticas que la acompañaban perduraban, favorecidas por el crecimiento de la economía internacional a una tasa de 8.7 entre 1965 y 1973. La economía balaguerista registró un incremento impresionante de su PIB real en 8.64% entre 1968 y 1974, mostrándose como una de las más dinámicas a nivel mundial.³⁷ El modelo de desarrollo descansó entonces en las exportaciones tradicionales respaldadas por el sistema preferencial azucarero de los Estados Unidos y la inversión pública en el sector de la construcción. Sin embargo, este progreso no repercutió en una mejoría de las grandes mayorías populares, dado que su esquema de inversión social se regía por una política conservadora frente al empleo y constrictiva de los salarios públicos. En los primeros ocho años el empleo apenas creció y los salarios públicos se redujeron en 35% entre 1969 y 1977, lo mismo que la inversión en salud y educación.

El Ocaso del Viejo Orden Económico y el Surgimiento de la Nueva Economía

Habiéndose agotado el modelo agrícola exportador entre los años de 1978 y 1996, la economía dominicana experimentó en los 80 una de las más profundas reestructuraciones, siguiendo la trayectoria de gran parte de Latinoamérica y el Caribe.³⁸ Estos cambios fueron en principio promovidos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CIB por sus siglas en inglés). Al momento de su ascenso al poder en 1978, el PRD encontró un país en

rápido proceso de transformación. En un lapso de apenas 20 años, entre 1970 y 1990, el país pasó de exportar un 80% de bienes agrícolas, a exportar servicios en un 67%. Las actividades en el sector terciario que en los años 70s representaban cerca de 14%, llegaron a alcanzar el 85% en el año 2000.³⁹

El cambio económico histórico modificó la estructura social del país. A nivel demográfico, esto significó que mientras en 1970 todavía 54.7% de la población económicamente activa (PEA) se ocupaba en la actividad agrícola, para el año 2000 este porcentaje cayó a 16%. De suerte que la participación de la PEA en actividades industriales pasó de 14% en 1970 a 24% en el 2000, incluyendo la participación en zonas francas, mientras la PEA ocupada en servicios para los mismos años pasó de 31% a 60% respectivamente.⁴⁰ Estos nuevos renglones demandaban una mano de obra más especializada que la que solía emplear el modelo agroexportador, creando un patrón de inserción laboral excluyente que afectó a los sectores con menor nivel educativo, 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.⁴¹

Varios factores aceleraron el tránsito de la vieja a la nueva economía. En primer lugar, el drástico declive de la economía internacional hasta un -2.4% entre 1980 y 1985 repercutió en la caída de las exportaciones. Este evento coyuntural reforzó una tendencia secular de declive del sector agrícola, lo cual impulsó una fuga de la población campesina a las urbes. El gobierno socialdemócrata del PRD, en poder desde 1978 a 1986, había prometido mejorar las condiciones socioeconómicas de los menos favorecidos, pero terminó firmando un acuerdo con el FMI en 1983 que impuso un rígido programa de austeridad fiscal. El acuerdo supuso medidas de choque tales como el congelamiento de los salarios públicos y privados, la eliminación y la reducción de los subsidios públicos, la privatización de las empresas públicas de servicios básicos, la flotación de la moneda, todo lo cual devaluó aun más los salarios de los sectores de medianos y bajos ingresos.⁴²

Factores Propulsores de la Nueva Economía

La crisis de los 80 aceleró la transformación económica del país, activando nuevos sectores de punta de carácter terciario como el turismo, las zonas francas, los servicios bancarios, y el ingreso de remesas, los cuales posibilitaron un nuevo tipo de integración a la economía internacional. Estos nuevos ejes productivos contribuyeron a externalizar la economía dominicana, pero también la sociedad se externalizó por medio del aceleramiento de las migraciones. En un lapso de 30 años el país pasó de un estadio de aislamiento a uno de movilidad dinámica. Entre 1960 y 2002, la tasa de movimiento internacional de personas (total de salidas y entradas con relación a la población nacional) pasó de 1.9% a 48.5%. Similarmente, la tasa de salida de nacionales ascendió de 2.8 por cada 1,000 habitantes a 105.7 por cada mil habitantes.⁴³ Los nuevos sectores productivos crecieron rápidamente entre 1980 y 2000, creando una economía con características totalmente distintas a las anteriores. El gobierno promovió el cambio a través de instrumentos selectivos de promoción tales como los incentivos fiscales, financieros y cambiarios, así como de ordenamiento territorial con la creación de infraestructura vial y medios de comunicación; también con las reformas arancelarias y las políticas favorables a la inversión extranjera.⁴⁴

Turismo. Bajo el nuevo esquema, el turismo pasó a sustituir la exportación azucarera. Su aporte al PBI pasó de 1% en 1980 a 7% en el 2000. Todavía en el 2003 registraba una tasa de crecimiento anual de 30%⁴⁵ En poco más de una década, la oferta hotelera se septuplicó, aumentando a 54,000 habitaciones en el 2002 con respecto a los 7,000 existentes en el año 1985.⁴⁶ Esto se reflejó también en un aumento del empleo, sobre todo a finales de los 90, aunque decreciendo a inicios del 2000.⁴⁷ El sector tendió a demandar una mano de obra joven (54%) y con un nivel intermedio de educación más alto que el resto de la mano de obra inserta a nivel nacional. Todo ello, en opinión de algunos economistas produjo un impacto favorable sobre las remuneraciones de la fuerza laboral dominicana.⁴⁸ Otros sin embargo, consideran que, pese al dinamismo de este sector, el salario

promedio se encontraba en un 16% por debajo del resto de la economía, según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del 2003.⁴⁹ El hecho de que la mano de obra empleada en el sector sea más educada y que sus condiciones habitacionales también sean más favorables que el resto de la PEA, en cierta medida induce mayor segregación y discriminación contra sectores que no poseen las capacidades educativas o que no responden a los criterios raciales, de género y de edad requeridos por los nuevos empleadores. A la par con esta observación, hay que enfatizar en el carácter de enclave del sector, que se traduce comúnmente en la exclusión de las comunidades donde se insertan los complejos hoteleros.

Por otro lado, la expansión del sector turismo tampoco significó un cambio favorable en las condiciones sociales de las poblaciones residentes en las zonas urbanas y donde se establecieron los nuevos polos turísticos. De hecho, la situación de salubridad continuó mostrando altos niveles de precariedad todavía a mediados del 2000. Un estudio de la CEPAL, destaca que para el 2004 solo el 65% de la población dominicana tenía acceso a agua potable y solo 41% recibía el servicio a través de una conexión doméstica. Solamente 58% de los dominicanos contaban con agua desinfectada, aunque en general la cobertura y la calidad de ésta suele ser mayor en el área urbana. Apenas 11% de la población poseía servicios de alcantarillado sanitario y solo 19% contaba con pozos sépticos.⁵⁰

Zonas Francas. También como parte de este nuevo modelo ya en los 70s surgieron las primeras zonas francas al amparo de la ley N° 299 de 1968 sobre incentivo y protección industrial.⁵¹ En un período de tan solo ocho años el número de empresas pasó de dos a trescientas treinta firmas entre 1970 y 1990, lo que se reflejó también en el incremento del empleo, de 126 a más de 130.000 trabajadores en el mismo período. Para finales de los 90, en pleno auge del modelo, existían ya aproximadamente 500 empresas de zona franca. Porcentualmente, la participación del empleo de zonas francas respecto al total de la población ocupada pasó de 1,2% en 1983 a 6% en 1991.⁵² Las exportaciones desde las Zonas Francas pasaron de menos de un

millón de dólares en 1970 a más de 4.300 millones en 1999. Sin embargo, para el 2003 habían perdido el dinamismo de los 90. En esta fase el empleo que generaban era de 5.2% de la población ocupada, el mismo porcentaje que quince años atrás; aunque se estimó que en el 2004 cerca de 10% de la PEA estaba vinculada directa o indirectamente a las zonas francas. Aun así, los ingresos de divisas representaban el 41% de los ingresos de la balanza de pago, mientras 26% provenía del turismo y 16% de las remesas. Su peso en el PIB se estimó en 3%.

A pesar de las expectativas sobre los beneficios en términos sociales de las zonas francas, los salarios eran inferiores al promedio de la economía, especialmente entre los jóvenes, los menos educados y las mujeres. Contrario a los empleados en el sector turismo, el 25% de los empleados de zonas francas vivía en condiciones de hacinamiento y 32% vivían en hogares de una sola habitación. Su condición era inferior a la del resto de la población empleada, a pesar de que tenían un nivel intermedio de instrucción y presentaban los menores niveles de analfabetismo dentro de la población ocupada a nivel nacional.

Es de hecho contrastante la relación desproporcional entre el ritmo de crecimiento del turismo y las zonas francas, cuyas actividades pasaron de representar un promedio de 14% del total de exportaciones de bienes y servicios en los 60s a constar por el 9% en el año 2000, mientras que en el ámbito del empleo, ambas actividades apenas representaron el 7% de la PEA en el 2000. En resumidas cuentas, en el nuevo esquema de inserción de la economía nacional en la global, el turismo comprendía altos niveles de vulnerabilidad, el sector de zonas francas se proyectaba como extremadamente dependiente del sector externo. Por un lado, hasta muy recientemente, el 61% de las empresas eran de origen y capital norteamericano, el grueso de las materias primas empleadas provenían del extranjero, fundamentalmente de los Estados Unidos, destino principal de las exportaciones (78%)⁵³

Remesas. También bajo este esquema externalizado de desarrollo, las migraciones y su derivado económico, los flujos de remesas, pasaron a ser,

junto a los sectores ya mencionados, los pilares de una economía que pasaba muy rápidamente de ser esencialmente primaria a una terciaria.⁵⁴

Al día de hoy las remesas constituyen un componente fundamental del ingreso nacional de divisas, pasando de representar el 9% del total de bienes exportados entre 1971 y 1980 a 16% entre 1991 y 2000. Con respecto a los otros dos componentes, las remesas proyectan un mayor impacto redistributivo en las economías, sobre todo en las de pequeña escala. Los flujos de remesas estimulan el consumo y la inversión y también tienen el potencial de conectar factores humanos en las transacciones, lo que ya algunos denominan *capital emocional*. El último censo nacional registró que 10% de los hogares recibían remesas, beneficiando a cerca de un millón de personas, concentradas en un 72% en las zonas urbanas.⁵⁵ Las remesas representaron el 6% de los ingresos del total de los hogares a nivel nacional; pero en los hogares receptores, significaban hasta el 30% de sus ingresos totales.⁵⁶ Estas cifras pueden llegar a alcanzar hasta el 58% en los hogares más pobres, los cuales representan a su vez el 23% del total de hogares receptores. Obviamente, para este segmento de los hogares, las remesas cumplen un papel determinante en la subsistencia de la familia, en lugar de ser un ingreso complementario. Estos ingresos se invierten en bienes de consumo masivo, pero también en educación, salud, vivienda y alimentación, lo que quiere decir que los remesadores son los que suplen por *default* la seguridad social para un grueso importante de las familias dominicanas y por lo tanto, esta función también se ha privatizado frente a la incapacidad del Estado de suplir esos servicios. En términos sociales, el costo de las remesas se refleja en el reordenamiento de la composición de los hogares receptores, en su mayoría familias extendidas (43%), con respecto al 27% de los hogares con familias extendidas a nivel nacional y en un 37% comandada por los hijos.

De lo dicho, se deducen las contradicciones surgidas del nuevo modelo que arranca en los 70, orientado a consolidar un esquema productivo que si bien se orientaba a activar la economía y prometía ser

la solución modernizante, solo llegó a incorporar a un segmento reducido de la población trabajadora de escasos recursos, dejando fuera del sistema al grueso de los ciudadanos pobres, descalificados y desvalorizados para el nuevo esquema de acumulación. Bajo este nuevo esquema liberal y el nuevo patrón externalizado de la economía, el Estado perdió capacidad de negociación del proceso acumulativo⁵⁷ y a la vez transfirió al ámbito privado gran parte de sus responsabilidades, asumiendo un limitado papel en la provisión de políticas sociales. Estos fenómenos han contribuido a crear una nueva masa de pobres debido a que descansan en la competitividad que ofrece el abaratamiento de la mano de obra y porque acentúan su desvinculación del Estado. También porque al centralizar geográficamente los factores productivos tienden a atraer mano de obra desde el ámbito rural hacia el urbano. El nuevo patrón de inserción económica ha agudizado la articulación precaria en términos laborales, económicos y espaciales de los más pobres, los menos educados, los semi excluidos, los residentes de los barrios marginados.

Así, a pesar de la promoción de cambios económicos por parte de los gobiernos, y de los años del crecimiento macroeconómico, también se manifestaron importantes contradicciones: Por un lado, la disparidad entre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante y el Índice de Desarrollo Humano (IDH).⁵⁸ Por un lado, si bien el IDH mostraba una mejoría en el 2005 respecto a años anteriores, también reflejaba una alta volatilidad. Por otro lado, dicho nivel de desarrollo humano dominicano se situaba por debajo del promedio de América Latina. Por ende, no es del todo incomprensible que más exclusión, más desigualdad y más segregación espacial tuviese su expresión más dramática en el auge de la criminalidad y la violencia *entre* y *contra* los más pobres.

La Nueva Economía: Exclusión y Urbanización de la Pobreza

En este tránsito, en que la economía dominicana continuó estando volcada hacia afuera pero ya transformada de primaria a terciaria, el proceso

de urbanización que se inicio décadas atrás y que se acentuó con las migraciones internas rural-urbana, también pasó a ser mas transnacional, por la vía de las crecientes migraciones hacia Estados Unidos y Europa.⁵⁹ Las relaciones sociales y económicas en los centros urbanos y en los barrios cambiaron por estos nuevos arreglos e interacciones translocales. A inicios de los 80 apareció un sujeto social proto-criminal. El término “*cadenuces*” (por llevar cadenas de oro) y “*Dominican Yorks*” se usaban como epítetos peyorativos para referirse a los nacionales migrantes que volvían de Estados Unidos con suficiente dinero, generalmente proveniente del narcotráfico, para invertirlo en residencias y negocios como una forma de blanqueo. De hecho, algunas ciudades en la zona central del país adquirieron fama de narco-ciudades.

Ya a principios de los 90, la vieja economía basada en la producción se enfilaba a su ocaso y la nueva se orientaba a los servicios en auge con los sectores de punta del turismo, zonas francas, inversión externa y remesas.⁶⁰ Sin embargo, el nuevo escenario de reestructuración económica que vivió el país hizo muy poco para aliviar las deterioradas condiciones de vida de los dominicanos pobres, desempleados y excluidos. Pese a las promesas de las clases gobernantes, de las elites económicas y de las expectativas del pueblo de que la revolución neoliberal traería efectivamente consigo desarrollo y bienestar para todos, lo que se produjo fue recesión y empobrecimiento. El país llegó a registrar en 1992 el mismo índice de Producto Bruto Interno que tuvo quince años atrás. El salario mínimo real del sector privado en esos años bajó 40 % con respecto a 1970 y tanto el desempleo como la pobreza aumentaron considerablemente en cortísimo tiempo. Si en 1984, cinco de cada diez dominicanos eran pobres ya en 1991 la relación era de siete a diez.⁶¹

Como se vio, las respuestas por parte de la población a esos cambios económicos repentinos asumieron diferentes formas: desde la migración interna a la migración internacional, la búsqueda de empleos informales y otros ilícitos y al incremento de la delincuencia. Estas respuestas contrapunteaban

la falta de políticas públicas compensatorias de tipo salarial, de creación de empleos estables, de seguridad social y sobretodo de educación, dado que, como bien señalan varios especialistas, lo que ésta economía requería era una población con mayor nivel educativo que respondiera a los nuevos nichos productivos que generaban los mercados globales.

Como se verá en el capítulo monográfico sobre los barrios, esta falta de políticas públicas y de servicios potenció la segmentación y la exclusión social que ya existía entre los más pobres al agregar otros componentes como la desconfianza en las instituciones y la inseguridad personal. La dimensión territorial de la exclusión urbana, o como diría Sonia Fleury, “los efectos del lugar sobre la producción y reproducción de desigualdades”, pasarían a constituirse en microsistemas violentos de autoexclusión.⁶² Por el momento vale la pena señalar, que los nuevos patrones económicos deterioraron aún más las condiciones de vida de los contingentes de ciudadanos que continuaban emigrando del campo a las ciudades y que se establecían entre los márgenes de los barrios residenciales. Para el año 2005, el 65% de la población se concentraba en las zonas urbanas del país, 32% de éstos en el Distrito Nacional, donde se localizan los barrios estudiados.⁶³

Exclusión Social, Ciudadanía y Pobreza

La exclusión social no solo se manifestó en el deterioro de las fuentes tradicionales de sobrevivencia económica y en la segregación espacial, sino también en la marginalidad política. Como es sabido, la exclusión social tiene muchos rostros y produce un efecto de concatenación en la forma en cómo afecta a las personas al incorporarlos bajo esquemas de interacciones poco ventajosas en las economías de mercado.⁶⁴ Adicionalmente, la exclusión social coopta el fortalecimiento del estado de derecho. Como lo reveló una encuesta nacional realizada en el año 2003, el 78,7% de los dominicanos pensaba entonces que no había igualdad en la aplicación de la ley.⁶⁵ Esta percepción se reafirmó un año más tarde cuando sólo el 22% de los dominicanos consideraba que los pobres hacían valer sus derechos ante la justicia.⁶⁶

Este proceso dio cuenta de una *informalización* de la política, a través de la cual los conflictos con el Estado y los actores privados empresariales y comerciantes se resolvían en las calles y en los barrios, fuera a través del clientelismo político o por medio de las protestas de moradores enfrentados con las fuerzas policiales en demanda de bienes y servicios básicos para sus comunidades. Las protestas populares pasaron a constituir el recurso de reposicionamiento de micro-poderes en los ámbitos locales al materializar en la acción colectiva la intangibilidad de la exclusión que se padecía individualmente. Solamente entre 1997 y el 2006 se registraron en todo el país 1.287 movimientos de protesta.⁶⁷ Pero, si bien ellas constituían una vía informal de representación democrática también eran una expresión de serias falencias de la gobernabilidad democrática. De suerte que, las movilizaciones sociales como recurso privilegiado de presión al Estado y al sector privado y de negociación popular en pro de políticas públicas más favorables e inclusivas, fueron y continúan siendo invariablemente reprimidas, evidenciando la intolerancia de las elites políticas. Por esta vía se fueron constituyendo los barrios como espacios de contención y como territorios de guerra por parte de los gobiernos y también como espacios “invisibles”, como *no lugares*, tratados con indiferencia e intolerancia por parte de significativos sectores de la sociedad dominicana.⁶⁸

Fue en estos espacios donde se urbanizó la pobreza, creando un sector cada vez más amplio de la población cuyo ejercicio democrático ha estado condicionado por una ciudadanía disminuida. Entre los dominicanos, este concepto de ciudadanía está fuertemente asociado a las políticas redistributivas y deliberativas como recursos de inclusión en los mercados productivos, financieros, políticos y laborales. Tan es así que, para más de la mitad de la población entrevistada en una encuesta en el año 2003, *la ciudadanía* fue percibida como una expresión de la existencia de un estado de bienestar, a su vez producto de la protección social estatal a los más débiles.⁶⁹ El 40% de los entrevistados en esta misma encuesta consideraron que la ciudadanía se identifica con la justicia distributiva, con el establecimiento de reglas claras y con la obtención de un salario justo como la cuestión más prominente del ejercicio democrático.

A la par con la dimensión más inaprensible de carencia y desigualdad social, en años recientes también se ha reconceptualizado la noción de pobreza, para referirse a ausencia de capacidades para realizar las necesidades básicas de la vida cotidiana. Pese a ello, la caracterización de los procesos sociales agotados en las últimas décadas en República Dominicana indica que más que pobres, estos individuos deben ser considerados excluidos sociales. Esta condición de exclusión social encierra múltiples desigualdades y desventajas en lo educativo, en la disponibilidad de capacidades que demandan los mercados laborales, en la inaccesibilidad a bienes y servicios y en la pérdida de poder que sufren los sujetos frente a políticas que les son impuestas y sobre las cuales los afectados tienen un bajo nivel de incidencia. La exclusión social describe un proceso multidimensional y multicausal, dinámico en el sentido de que nuevos contextos pueden conllevar a un deterioro progresivo, de pérdida de vínculos no sólo económicos, sino también personales y sociales vitales, de conexiones funcionales con el medio que circunda a una persona o a un colectivo, dificultando e imposibilitando su acceso a oportunidades, a recursos y posibilidades disponibles para el resto de la sociedad.⁷⁰

El solo hecho de encontrarse en una condición de exclusión, reduce a los sujetos sociales a sujetos excluidos. En esa misma medida, esta condición dificulta la inserción socio-comunitaria y la cohesión social que termina reduciendo a los individuos y algunos colectivos a una condición de autoexclusión, de extrema vulnerabilidad, como se verá más adelante en el caso de las pandillas, o a ser criminalizados y por ende victimizados, como ocurre con las prácticas de limpieza social que producen los ajusticiamientos extrajudiciales y los linchamientos. En este terreno volátil se recrea lo que Kruijt, Sojo y Grynspan denominan ciudadanías informales, para referirse a la condición donde los individuos se insertan de manera precaria a la sociedad y la economía, con respecto a los derechos y beneficios sociales que definen la ciudadanía formal y sustantiva.⁷¹

A mediados del 2000, la polarizada estructura distributiva de riquezas se hizo también más pronunciada en la medida en que la mayor parte de esa riqueza se concentró en el 10% de los más ricos (46.8%), mientras la pobreza parecía estar paradójicamente “mas distribuida” entre los pobres, con un 1,4 para el 10% de la población que percibía menos ingresos, reflejándose todo esto en un coeficiente de Gini de 0.589, en la escala de países con un nivel alto de desigualdad en la distribución del ingreso, junto a México, Guatemala, Chile y Argentina.⁷² Entre los años 2000 y 2006 también empeoró el coeficiente de Gini, pasando el país de cerca de 0.5 a aproximadamente 0.6.⁷³

Para el año 2005, se calculó que 47.5% de los dominicanos eran pobres, y 24,6 % indigentes, contrastando con las tasas decrecientes de pobreza extrema para el resto de América Latina. Estas cifras reflejaron un aumento en el 2005 con respecto al 2002 cuando 20% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema.⁷⁴ Hay que destacar que con frecuencia al categorizar a segmentos de la población como pobres se tiende a generalizar una condición que en sí misma presenta situaciones heterogéneas, porque la situación de pobreza no afecta a todos por igual, por el contrario, tiende a concentrarse espacialmente, concatenando una serie de infortunados eventos. En el caso dominicano por ejemplo, de las tres circunscripciones que contienen un total de 66 barrios que componen el Distrito Nacional, solamente en una de ellas se concentra la mayor cantidad de hogares pobres (33%). Por otro lado, aun dentro de los mismos sectores marginados hay segmentos poblacionales en condiciones de mayor vulnerabilidad. Tal es el caso del 22% de esta población en situación de extrema pobreza que no posee registro civil o acta de nacimiento, sea porque nunca fueron declarados por sus padres ante un juez o porque siendo hijos de nacionales haitianos, aunque nacidos en República Dominicana, el gobierno no los reconoce como nacionales, debido a la política que niega el *juris solis* a los haitianos nacidos en el país. Tal situación de descuidadización, imposibilita a los más desfavorecidos el acceder al sistema educativo, a empleos formales o a realizar cualquier gestión oficial que requiera un documento de identidad.

No es de extrañar que la inseguridad sea percibida por la mayoría de los ciudadanos dominicanos como la *incapacidad* del Estado para proveer servicios y remediar precariedades en las áreas de educación, formación y socialización; y de sus gobiernos para establecer relaciones contractuales con ciudadanos que ejerciten sus derechos y deberes. La constatación de esta incapacidad de pertenecer a la nación, también estimula a muchos jóvenes, que ya se sienten ser parte de una para-sociedad, a incorporarse a las pandillas y a las alter-naciones.

Por lo tanto, entre los indicadores de exclusión social se destacan en adición a la pobreza, el déficit educativo, las altas tasas de desocupación y subocupación y las precarias condiciones sanitarias y ambientales, así como la segmentación socio-espacial.

En el ámbito de la educación, baste decir que en el año 2002 el país registraba un 15% de su población mayor de 15 años como analfabeta. La población residente en los barrios marginados es de todas maneras la más afectada por su exclusión del sistema escolar. Para ese mismo año, el 70% de la población analfabeta del Distrito Nacional, se concentró en 14 barrios marginados.⁷⁵ En estos mismos barrios, la población excluida se calculó en unas 125,069 personas, de éstos, 94,660 eran menores de cinco años y adolescentes; había 221,069 no asalariados; 2,953 adolescentes embarazadas y 19,499 con jefatura del hogar.⁷⁶

A las posibilidades de transformar este patrón no contribuye el hecho de que el país es uno de los que menos invierte en educación en la región. La partida presupuestal que el gobierno dispuso para el renglón de educación en el 2001 y en el 2002 fue de apenas 2.4% del PIB, contrastantemente inferior a lo que invirtió San Vicente y las Granadinas, con un 9.3%, Cuba con 8.5% de su PIB y muy por debajo del promedio para América Latina y el Caribe, calculado en 4.3% del PIB. Como lo indican los datos del Censo Nacional 2002, tan solo 37% de la población urbana posee un nivel de secundaria y universitario. De acuerdo con el PNUD, el país registró en el año 2004 una tasa de alfabetización de 84%, en comparación con el 89% para América Latina y el Caribe.

Desempleo. Así, las tasas de desocupación urbana también han registrado un patrón incremental consistente, por lo menos en las últimas dos décadas. Varios estudios en República Dominicana sostienen que la tasa de ocupación en el país nunca ha superado el 48%, comparado con el promedio latinoamericano que se acerca a 55%. Aún en los casos donde la población aparece formalmente inserta, los niveles de remuneración están por debajo de lo requerido para satisfacer sus necesidades. El promedio de salario real mínimo estimado en República Dominicana es el 61.4% del promedio de salario ponderado de América Latina, lo que implica que es el país con el salario real mínimo más bajo, después de Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. Como es de esperarse, la situación es más aguda en los sectores urbanos más excluidos de oportunidades educativas y de inserción laboral. Estos barrios registran una tasa de desempleo de 16% por encima de la que registra el Distrito en su conjunto (12%), siendo los más afectados los jóvenes entre 18 y 29, años, el sector que representa la mayor cantidad de habitantes en estas áreas.⁷⁷

Informalidad. Esto significa que cada vez más sectores de la población en estos barrios sobreviven más por su inserción en mercados laborales informales que como obreros de industrias o empleados de comercios o del sector público. Así se fue informalizando la economía y la vida de los residentes en los barrios más pobres de Santo Domingo y Santiago, las principales ciudades del país. El próximo capítulo muestra cómo esta informalidad también sentó las bases para la incorporación de actividades de narcomenudeo, especialmente entre algunos grupos de jóvenes. Si se toma en cuenta que demográficamente esos barrios contienen una población esencialmente joven, dado que aproximadamente 59% de sus residentes es menor de 29 años, el desempleo afecta claramente a esta población. Como lo revelaron las encuestas aplicadas, del total de desocupados en el barrio mencionado, 38% eran jóvenes en edades de 15 a 19 años y el 23% tenía entre 20 y 24 años.⁷⁸

Respecto al resto de la población que sí está empleada, su condición también refleja gran inestabilidad laboral, a través de los trabajos ocasionales por cuenta propia o *chiripas*, sujetos a gran incertidumbre. Algunos hogares pobres intentan compensar mínimamente la falta de recursos con el ingreso de remesas provenientes de familiares en el exterior. De acuerdo con el IX Censo Nacional de Población y Vivienda, cuatro de cada 10 familias, (2,500,000) reciben ingresos externos (unos US\$200 mensuales).⁷⁹ Pese a la creciente relevancia de esta fuente de ingreso en la economía familiar del 20% de la población pobre dominicana,⁸⁰ e incluso en la economía (7% del PIB) ella no constituye un factor que contribuya al desarrollo humano o a superar la situación de desigualdad. Más bien refleja una situación de precariedad donde la falla del Estado es subvencionada por los ciudadanos residentes fuera del país.

Desigualdad Social e Informalidad Económica

Como ya se dijo, estos cambios en los patrones de acumulación crearon una masa de trabajadores informales, insertos en una economía que sobrevive a la sombra (aunque subsidiándola) de la economía formal, de sus regulaciones, sus normativas y beneficios como la seguridad social, derechos laborales o sindicales. Por lo tanto se trata de un trabajador pobre, de baja calificación que no está sujeto a un contrato ni cuenta con prestaciones laborales. Su trabajo es inestable y por lo general se realiza en la calle o en su propio hogar o vecindario. Son trabajadores que ganan el sustento diario como vendedores ambulantes, trabajadores a cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, dueños de micro negocios de venta al por menor en una esquina de sus barrios; viven de rifas; trabajadoras domésticas, vendedores ambulantes, taxistas, albañiles. Todas estas modalidades laborales caracterizan la actividad económica gracias a la cual sobrevive la mayor parte de la población. Este fenómeno se manifestó en América Latina entre las décadas de los 50s y los 80s, conformando lo que Kruijt, Sojo y Grysman denominan una clase transgeneracional de informales urbanos. Durante los 90s la economía informal creció en el continente entre

15 y 20%, pero ya en 2005 se estimó que 57% de la PEA eran trabajadores informales.⁸¹ Más recientemente, la informalidad refleja una condición laboral que se contrapone a la del “trabajo decente” en el sentido de ser trabajadores adecuadamente remunerados, y tener garantizados sus derechos y su dignidad.

En el año 2001 los empleados fijos apenas constituían el 26% de la PEA. Estudios más recientes estiman que 65% de los trabajadores urbanos son informales desde la perspectiva de la seguridad social, al no poseer un plan de pensión en la que el empleador cubra una parte de los costos, como sucede con los trabajadores del sector público. Si se mira desde la perspectiva legal, 54% de la población urbana está involucrada en actividades informales por no poseer contrato y no recibir beneficios laborales.⁸²

Del grueso de los considerados trabajadores informales en el país, (aproximadamente dos millones doscientos cincuenta) cerca de un millón trescientos son fundamentalmente trabajadores urbanos con más de 14 años, que perciben menores ingresos por su trabajo que los que reciben los trabajadores en el sector formal y se estima que un 45% de estos trabajadores informales recibe ingresos por debajo del salario mínimo mensual. De nuevo, los altos niveles de exclusión en los barrios más pobres se reflejan en el incremento de la informalidad. En esta condición se encuentran el 60% de los moradores de 14 barrios pobres del Distrito Nacional.⁸³

Una proporción de estos trabajadores informales se autoemplean en actividades de extrema inseguridad y riesgo para su integridad física y la de otros. Así, como lo indican los datos de la Organización Internacional para el Trabajo, en el 2003, 29% de los menores de Santo Domingo están articulados al trabajo sexual y el 90% de estos provienen de los barrios marginados.⁸⁴ El precario perfil laboral de muchos de estos jóvenes se manifiesta en el intercalamiento de actividades lícitas con las ilícitas como el robo menor, el timo, la venta de cableado eléctrico y la fundición de alcantarillas de hierro de las calles, la compraventa de artículos robados y muchas otras actividades que se realizan dentro y fuera del barrio. En este contexto, desde los años

90 también comenzó a surgir el narcomenudeo como otra actividad lucrativa que ha ido floreciendo sobretodo porque el sistema en los niveles más altos y de gran escala se ha ido articulando en el país a través de los canales políticos, estatales y económicos.

El Estado Disminuido

Todos estos cambios en la macroeconomía, especialmente los relacionados a las capitalizaciones, también afectaron las capacidades distributivas del Estado. El gasto social se redujo en los años sucesivos a las grandes transformaciones de los 70s al punto de que para el 2005, la participación del gobierno en el PBI apenas alcanzo el 20%.⁸⁵ Entre los años 1979 y 2006 el gasto real del gobierno mantuvo una tasa de crecimiento del 6% aunque con períodos de estancamiento en los 80s cuando la tasa de crecimiento promedio descendió a -0.03% para luego crecer en los 90s a un 8.4% y más tarde descender de nuevo a 6% a inicios del 2000.⁸⁶ Más allá del comportamiento del gasto social en el desarrollo del gasto público, vale la pena destacar la proporción que éste ha ocupado en el gasto público en los últimos treinta años: Entre 1979 y 2005 el gasto social representó el 42% del gasto público, vis-a-vis el gasto no social (49%). En el decenio 1979-1989, el gasto social fue de 39% con respecto al gasto no social (55%) y al pago de la deuda externa (6%). En la década posterior, el gasto social (45%) se estabilizó con respecto al gasto no social (47%). En los años subsiguientes se redujeron los porcentajes del gasto social (42%) y del no social (40%) con respecto al decenio anterior, mientras aumentaba el porcentaje de los recursos destinados al pago de la deuda externa (17%).⁸⁷

Cuando se mira a los renglones de distribución del gasto social, en este rango longitudinal de tres décadas, la todavía insuficiente inversión en educación es sin embargo la que absorbe el mayor porcentaje del gasto con respecto a los restantes renglones. Pero la tasa de inversión solo se elevó entre los años 1997 al 2002 (en promedio 3%), para descender a partir de allí a los niveles previos de los 90. El segundo renglón de importancia es salud

y muestra el mismo patrón de crecimiento entre 1996 y 2002 (en promedio 1.5%).⁸⁸

Es difícil obliterar el hecho de que estos porcentajes se colocan por debajo del promedio de la inversión social en América Latina y el Caribe y ciertamente no cumplen con la ley general que establece que el gasto público en educación debe constituir el 16% del gasto total o el 4% del PIB. Más allá de esta realidad, perdura la predicción establecida por la Oficina Nacional de Planificación, de que para reducir la pobreza en República Dominicana se requiere la inversión en educación (100%), salud (93%), infraestructura básica (64%), alimentación (89%), generación de empleos (82%) y seguridad social (78%) para beneficio de los pobres.⁸⁹

Estos desarrollos a fin de cuentas reflejan el fracaso primeramente del modelo autoritario, pero similarmente de las propuestas de corte nacional/populista y más tarde del modelo liberal para integrar a las mayorías populares dentro de un proyecto nacional, modernizante e inclusivo que a su vez diera salida a las aspiraciones colectivas en pro de una mayor movilidad social por la vía de lo económico y lo político. Como se verá a seguidas, la frustración colectiva tendió a manifestarse a través del accionar individualizado y por momentos caótico entre los sectores populares. Ésto a su vez, desincentivó la conformación de un sujeto político contestatario de tipo corporatizado o articulado a través de un proyecto político transformativo.

La Salida del País como Alternativa: Las Migraciones Legales y de Indocumentados

Por los factores abordados, no es de extrañar que la informalidad y la exclusión también guarden una estrecha relación con el fenómeno social de las migraciones internacionales, como respuesta individualizada y expresión de la crisis de un proyecto unificador nacional o colectivo popular.

Desde los años 60 las migraciones internacionales pasaron a jugar un papel fundamental en el marco de las estrategias de sobrevivencia de los sectores trabajadores; aquellos que emigraron transferían por la vía de las remesas recursos que se reinvertirían en la economía nacional y que cada vez mas pasarían a jugar un papel determinante en las macro política del Estado.⁹⁰

En las últimas cuatro décadas la tasa de salida de dominicanos con respecto al resto de la población nacional pasó de 3 por mil habitantes en 1960 a 105.7 por mil habitantes en el año 2002.

Adicionalmente en las últimas décadas el país se convirtió en receptor-emisor de migrantes, articulándose también por esa vía a la economía internacional y poniendo en evidencia las deficiencias del Estado para garantizar una vida digna a sus nacionales, mientras se beneficiaba de los ingresos indirectos de las divisas provenientes de las remesas, que como ya se dijo, todavía en el 2008 constituían el 7% del PIB.

Tan determinante como fueron los factores de inestabilidad política interna en los años 60s de la pos dictadura en el país, la intensificación de la emigración de dominicanos en la última década sin duda es una función de la globalización y de los modelos de desarrollo y los proyectos políticos descritos más arriba que como hemos visto, potenciaron la desigualdad y la exclusión social para amplios sectores poblacionales. El acto de emigrar en busca de mejor vida puede verse también como una función de la agencia individual y/o colectiva racional, en la medida en que los individuos utilizan o intentan utilizar sus capacidades para aprovechar lo que entienden son oportunidades que les permitan transformar su realidad.

Sin embargo, no siempre esta racionalidad se compatibiliza con las posibilidades que ofrecen y/o con las restricciones que imponen los sistemas internacionales, los mercados laborales y los subsistemas culturales con respecto a la movilidad, los derechos y las idiosincrasias culturales de los inmigrantes. Por lo tanto, con frecuencia las migraciones además de reflejar privaciones también las reproducen. Esto es particularmente cierto en el caso

de la migración clandestina que se hizo más patente en el país en los años 80s.⁹¹ Esa realidad la conocen y la padecen los nacionales que se lanzan al mar en frágiles embarcaciones; las mujeres que salen del país con sus papeles preparados; las que buscan trabajo como empleadas domésticas, muchas de las cuales son engañadas o forzadas a emplearse como trabajadoras en bares y/o como trabajadoras sexuales en Estados Unidos, en Europa y en América Latina. Tan solo en este renglón unas 50,000 mujeres han sido afectadas en las últimas dos décadas.⁹² Esta última dimensión guarda estrecha relación con el factor potenciador del crimen organizado. Una aparente paradoja sin embargo se registra para el caso de los migrantes legales, cuyo perfil demográfico los sitúa como provenientes de las zonas urbanas (en un 64% y no necesariamente procedentes de los estratos sociales de menores ingresos o de la población desocupada).⁹³ Lo que estos datos sugieren por tanto es que también el fenómeno migratorio responde a y es generador de desigualdades y de segmentaciones sociales, dado que son los más pobres los que más se arriesgan y ponen en peligro sus vidas por la imposibilidad de obtener el visado correspondiente al país de destino.

Para muchos de estos inmigrantes, la pobreza se regenera o se perpetúa en el país receptor, como lo mostró el censo estadounidense de 1980 en el que 36% de las familias dominicanas se encontraban por debajo del nivel de pobreza.⁹⁴ En los años posteriores, las condiciones mejoraron para un sector de estos nuevos pobres, lo cual se reflejó en una reducción de las tasas de indigencia, que en los 90 afectaba al 33% de los dominicanos inmigrantes y en el 2000 al 28%. Esta relativa mejoría hay que tomarla con cautela, dado que podría estar ocultando especificidades en el tipo de inmigrante, con capacidades más adecuadas a los mercados laborales más abiertos así como a familias con diferentes estructuras parentales.

En los años 90 también se diversificaron los destinos de emigración. Países europeos como España y Holanda pasaron a ser una potencial fuente laboral, principalmente para mujeres dominicanas empleadas o auto empleadas en el sector de servicios. Lo mismo pasó con los destinos hacia

otros continentes como América Latina. Aunque en los escenarios europeos la migración ha pasado a ser cada vez mas regulada, la situación para América Latina ha dado lugar a mercados de explotación, principalmente sexual, en detrimento de los derechos de éstas inmigrantes indocumentadas. Un ejemplo de ello es que entre 1998 y 1999 se traficaron entre 1,500 y 3,500 mujeres desde República Dominicana reclutadas y posteriormente despojadas de sus documentos y forzadas a trabajar como prostitutas en Buenos Aires y en la Patagonia. Estas transacciones por lo general se produjeron a través de contactos con empresarios de este negocio ilícito que utilizaban avisos en los periódicos dominicanos; intermediarios ofrecían aportar los medios de transportación y los trámites migratorios, hospedaje y manutención a cambio de sumas que oscilaban entre U\$S 2,500 y 3,000 dólares. Al final, las víctimas terminaban trabajando bajo condiciones infrahumanas de explotación.⁹⁵ Este tráfico de personas varia en la medida en que se refuerzan los controles fronterizos y se endurecen las políticas migratorias, pero no lo elimina del todo, por el contrario, hace el comercio ilegal de personas más precario y peligroso porque diversifica las rutas, penaliza básicamente a las víctimas a quienes se les ofrece poca o ninguna protección frente a los intermediarios.

Segregación Espacial y Urbanización Violenta:

Constitución de las Barriadas

Complementariamente, la exclusión social como fenómeno multidimensional también se expresó en términos espaciales. Esto quiere decir que el proceso de urbanización dominicano ha sido consecuencia por un lado de los cambios en los patrones de acumulación y por otro de las políticas estatales que dieron cabida a los procesos violentos de apropiación y segregación espacial. La expresión más clara del primero fue la concentración de recursos, actividades productivas y funciones administrativas en dos o a lo sumo tres ciudades. La tasa de urbanización mantuvo un patrón moderadamente constante desde 1950, pasando de 1.8 en los 50s a apenas 2.8 en 1970 y 2.6 en 1981. Sin embargo, fue en los

distritos municipales donde se verificó el crecimiento. En 1950 se concentró en ellos el 23.8% de la población y en 1981 el 52.0%.⁹⁶

Desde los años 50 comenzaron a formarse las barriadas en los márgenes del río Ozama que cruza la parte norte de la ciudad de Santo Domingo. Su crecimiento continuó durante la pos dictadura. El hecho de ser terrenos de propiedad estatal incentivó los asentamientos informales, en muchos casos con la aprobación no declarada de las autoridades, como un recurso utilizado por el Estado para atenuar el conflicto social. Estos asentamientos carecían de los más elementales servicios como electricidad, agua o calles. Este patrón urbanizador contrastaba con el modelo que lo desplazaba, urbanizaciones de clase media construidas por los gobiernos trujillistas y balagueristas como parte de su política habitacional para favorecer a las familias trabajadoras de las empresas públicas y a los militares de baja jerarquía de las Fuerzas Armadas. La otra tendencia de urbanización segregada fue la incorporación de áreas periféricas semi-urbanas en el radio periurbano. Parte del proyecto modernizante impulsado por Balaguer se relacionó directamente con el proceso de urbanización, con la concentración de recursos en las ciudades principales, con el ordenamiento territorial y con el control político del espacio social a través de la privatización de los espacios públicos. La urbanización que se desarrolló entre los años 60 y 70 sintetizó el tránsito desde el modelo exportador y el establecimiento de la primacía urbana de Santo Domingo.

A partir de la década de los 80, cuando entra en vigencia el nuevo modelo de servicios alrededor de las zonas francas y el turismo el proceso se hizo más abrupto, brutal y segregacionista porque atrajo a nuevos segmentos poblacionales y expulsó a muchos otros. Esto determinaría en adelante la forma en como se estructuró lo demográfico por medio de una distribución espacial polarizada, producto de los procesos violentos de toma de tierra, múltiples desalojos, relocalizaciones y luchas populares. Para dar un ejemplo, en apenas una década, la ciudad de Santo Domingo cambio su fisonomía, de una ciudad horizontal a una vertical, con la construcción

de condominios cerrados o *torres* residenciales, con seguridad privada y servicios concentrados. En gran medida esto fue el producto de los procesos de valorización de la tierra, y del crecimiento de la inseguridad que impactó a sectores de clase media y alta. Esto último vino acompañado de una práctica y un discurso de contención de los pobres que se expresó en la privatización de la seguridad y en la conformación de ciudadelas o residenciales amurallados protegidos por sistemas de seguridad.

Paradójicamente, pese a los esfuerzos de segregar los espacios residenciales desplegados por sectores económicos, social y políticamente influyentes, el patrón de urbanización que se impuso fue más bien intercalado, es decir, bolsones de miseria ubicados en los intersticios de sectores residenciales de medianos y altos ingresos bajo una condición de encapsulamiento. Sin embargo, las condiciones de precariedad habitacional en los barrios pobres se manifiestan en el hecho de que para el año 2001, 40% de las viviendas no poseían servicios de agua ni energía eléctrica mientras aproximadamente el 74% de las familias residentes en los barrios estudiados ocupan viviendas con uno o dos dormitorios, provocando un alto nivel de hacinamiento. Varias décadas de urbanización no han cambiado esta estructura segregada y de privación, más bien las ha empeorado por la falta de inversión y por los procesos de expansión de las áreas residenciales. Algunos asentamientos marginados han perdido población, bajo la presión económica y la situación de inseguridad, reflejando el crecimiento de la conurbación. Sin embargo, el rasgo más prominente en las condiciones sociales de estos barrios es el aumento de la delincuencia y la violencia social. Así lo evidenció la encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples del 2005, al reflejar la percepción de los jefes de hogar a nivel nacional quienes consideraron la delincuencia como el segundo principal problema que encaraba el país (48% de los entrevistados), después del desempleo (52%).⁹⁷

Ahora bien, los testimonios recogidos en este estudio, indican que la desposesión y la discriminación asociada al origen social y a la localización

marginal son atributos que impactan en la profundización de la desigualdad en República Dominicana y constituyen un factor que potencia la violencia institucional y privada, al tiempo que incentiva las condiciones para que aumente la criminalidad, convirtiendo a esta población en doblemente víctimas. Por lo tanto, en la escala de prioridades identificadas por los moradores de los barrios, los tres problemas principales identificados por los jefes de hogar fueron: la pobreza (63%), el desempleo (57%) y la falta de energía eléctrica (47%). En esta escala de prioridades, la delincuencia ocupaba el cuarto lugar (27%) mientras que los problemas de pandillaje, prostitución o riñas sólo fueron destacados por 15% de las cabezas de familia.⁹⁸

Por lo tanto, estos datos sugieren que las poblaciones más azotadas por la delincuencia no dejan de ver en las condiciones de pobreza, el desempleo y la falta de servicios factores más contundentes aun que la propia delincuencia, lo cual constituye un dato relevante para cualquier plan de seguridad democrático, dado que la *mano dura* solo se ocupa con los efectos más obvios de la delincuencia y tiende a obliterar las condiciones sociales que la propician.

En síntesis, la urbanización excluyente ha producido por un lado un proceso de segmentación social y espacial que a su vez conforman áreas grises o espacios sin ley donde el Estado ha ido perdiendo influencias; donde el espacio público se ha reconstituido algunas veces bajo lógicas autonomizadas, como parecen ilustrarlo las dinámicas anómicas y las prácticas abusivas que tienen por escenario los destacamentos policiales apostados en estos barrios, las conexiones ilegales al sistema eléctrico, los sistemas alternativos de recogida de basura, entre otros. Por otro lado, como veremos en el capítulo siguiente, a pesar de esta segmentación espacial, algunas actividades ilícitas como el mini comercio de la droga han abierto avenidas de contacto entre los barrios pobres donde se concentran los puntos de venta y los barrios ricos donde residen los consumidores y los grandes suplidores. Esta relación entre oferta y demanda en cierta medida borra parte

de las otras fronteras que imponen los nuevos patrones de urbanización. El espacio urbano, sobre todo el que se estructura en los barrios donde predomina la exclusión social, es un lugar de encuentro de lo translocal, de la nación alternativa, de la otredad. Como se analiza en el capítulo siguiente, a diferencia de la relación que se va quebrando entre el Estado y la sociedad, esta gobernabilidad criminal sí logra articularse a estructuras socio-espaciales locales y construir también sistemas clientelares y formas funcionales de subsistencia que sobreviven al propio Estado.

Conclusión

Al inicio de este capítulo introdujimos dos interrogantes cuyas respuestas evidencian la estrecha relación entre los fenómenos a los que aluden. Si el auge y la complejización de la criminalidad se develan como un fenómeno abrupto e inexplicable a los ojos de los ciudadanos dominicanos el estudio de sus factores la hace más comprensible. Aquí hemos visto el efecto de las condiciones estructurales políticas, económicas, demográficas e institucionales puestas en escena durante las últimas tres décadas, entre ellas: el declive de la economía tradicional, la informalización laboral y política, la creación de barrios sin recursos ni servicios básicos, la fuga de mano de obra a otros países, la consciencia del estigma que la inserción excluyente produce, el proto-nacionalismo del rechazo y por sobre todo ello, las políticas públicas erráticas para abordar cada uno de estos problemas.

Este capítulo básicamente muestra cómo medio siglo de urbanización y de modernización truncada han servido básicamente para “incluir” a las mayorías por la vía de la violencia y la informalidad política, urbanística, económica e institucional. La institucionalización de estos procesos alimentaron las condiciones para que eventualmente surgiese esta economía ilícita, criminal y violenta que involucra tanto a actores políticos, estatales como a ciudadanos comunes.

Por un lado, las debilidades del Estado se fueron agudizando en la medida en que la política y la economía se liberalizaban y se perdían controles

y coherencia interna en la estructura estatal y en el vínculo del Estado con la sociedad dominicana. La pérdida de este vínculo se produjo por dos vías: por un lado, el Estado dejó de suplir necesidades básicas y de representación política a los crecientes conglomerados de pobres que proliferaban en las zonas periféricas y centrales urbanas. Por otro lado, el vínculo también se quebró porque parte de esa burocracia estatal logró autonomizarse del control institucional y establecer nexos con la criminalidad, y ejercer extorsión y abuso contra los ciudadanos más vulnerables. El hecho de que los sucesivos gobiernos no reaccionaran contra estas tendencias tuvo el efecto de “institucionalizar” prácticas ilícitas y corruptas, que como veremos en el próximo capítulo darían todo el margen para que por un lado se creasen virtuales espacios sin ley en el territorio de lo local y dentro del propio Estado y por otro, que se fuese constituyendo una gobernabilidad alternativa, de carácter criminal, basada en la nueva estructura de oportunidades que ofrecía el narcotráfico ya incorporado en la lógica administrativa de la política, la economía y la sociedad dominicana.

A nivel macroeconómico, las actividades del narcotráfico reflejan un fenómeno consistente con el nuevo modelo de desarrollo del país en el que las fuentes de riquezas provienen básicamente del sector externo y de servicios. Dado que el país no es productor de droga, su fortaleza radica en la generación de redes de distribución y en una nueva división del trabajo; una nueva subclase y nuevos nichos de vinculaciones informales que cada vez más tienden a institucionalizarse. Además de implantar un nuevo esquema de acumulación ilícita y criminal en el que se beneficiarían actores públicos y privados bien posicionados, el surgimiento de la criminalidad compleja y organizada con énfasis en el narcotráfico ofrecería a miles de personas una fuente precaria pero alternativa de sobrevivencia, especialmente para los más afectados por la crisis de desempleo y desabastecimiento.

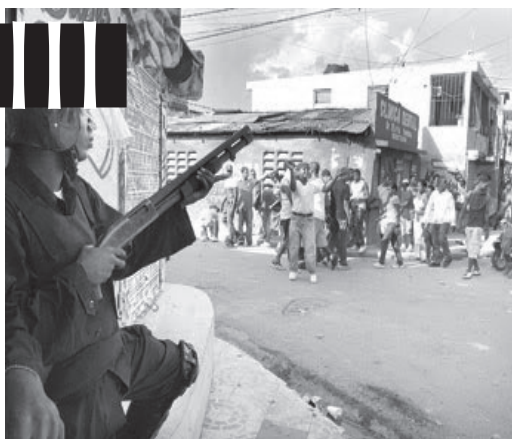
En los márgenes de esta realidad, subyace la otra realidad que define al Estado dominicano como “marcadamente centrista, ineficiente y altamente burocratizado” elementos propios de un aguzado atavismo administrativo,

que ha llevado a sectores dentro del mismo Estado a plantear la necesidad de *“superar el autoritarismo, el centralismo, la ineficiencia burocrática y la corrupción que aún se manifiestan en la vida política y en la administración del Estado”*.⁹⁹

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

Ecosistemas Criminógenos



CAPITULO III

Ecosistemas Criminógenos

Introducción



En el capítulo anterior, describimos un proceso de cambio que llevaría al país desde una estructura económica y social pre-moderna hacia una modernidad problemática. El escenario de tránsito desde finales de los años 70 en adelante, se configuró a partir de rápidos cambios demográficos, económicos y sociales; con una población mayormente urbana, articulada a una economía informal y sin una vinculación sólida con proyectos políticos que canalizaran propuestas social y económicamente redistributivas, con una creciente diáspora hacia Europa, EE.UU. y América Latina, con una economía cada vez más externalizada. En lo político, aunque el tránsito hacia la democracia estableció nuevas prerrogativas institucionales, como la legalización de los partidos de izquierda, la alternancia en el poder y la apertura de espacios de movilización popular, los gobiernos y las élites políticas mantuvieron en muchos aspectos el divorcio entre la formalidad de la ley y la provisión real de garantías constitucionales, de justicia, seguridad y de protección de los derechos humanos para todos los dominicanos.

En este clima de liberalización económica y política no sólo se acentuó la exclusión y la desigualdad social entre ricos y pobres, percibida por el 81% de los ciudadanos, también creció la violencia social, la delincuencia callejera y la criminalidad compleja a nivel nacional. Para finales de los años 90 siete de cada diez dominicanos consideraba que la delincuencia se había recrudecido en el país.¹

Como ya se dijo en la introducción, hasta hace muy poco tiempo las tasas nacionales de criminalidad y violencia se mantuvieron por debajo de las que registraban muchos países de América Latina (ver Tabla 3.1). Este patrón

cambio drásticamente a inicios del 2000, cuando el auge y la complejización de la criminalidad violenta llegó a expresarse como una crisis de inseguridad para los ciudadanos y como un desafío a la gobernabilidad democrática.

Por tanto, este capítulo presta atención a esas tendencias violentas y criminales que se dan de manera más acusada en las dos ciudades más importantes del país, pero que continúan proyectándose hacia otras áreas urbanas en la presente década. Sin embargo, las estadísticas esconden una realidad, señalada por especialistas dominicanos y confirmada por las fuentes oficiales, y es que desde hace casi tres décadas ha habido un nivel bastante alto de violencia interpersonal, intracomunitario y doméstico como parte de la violencia social tradicional, exacerbada en la actualidad por la posesión legal e ilegal de armas en manos de los ciudadanos de todas las clases sociales. La persistencia de este patrón a través de los años ha caracterizado a la sociedad dominicana como culturalmente violenta.²

El despliegue de esta violencia social ha sucedido paralelamente al desarrollo de la violencia política y económica ejercida por el Estado a través de sus variadas formas de autoritarismo, exclusión social y represión policial, como así también por las clases económicas y políticas influyentes, a través de la explotación predatoria y el proselitismo violento. Finalmente, todas estas violencias son redimensionadas en los últimos años por la emergencia de la narco-empresa, como motor de la macro y las microeconomías del país.

En este capítulo **analizo** el carácter que asumió la criminalidad cuando el país, en adición a su rol de intermediario en el circuito del narcotráfico, pasó a ser también un receptáculo de la droga que circulaba en la región, consolidando un mercado interno de distribución y consumo de drogas duras como la cocaína, la heroína y las anfetaminas.

En este nuevo escenario, tanto la violencia social como política constituyen sin duda, los insumos fundamentales a la nueva delincuencia y criminalidad violenta que caracterizamos en este capítulo como empresarial, urbana, reordenadora, armada, transnacional y estadotrópica.

Sostengo que esta nueva delincuencia es producto de las políticas públicas defectivas que han desatendido las necesidades de empleo, educación, salud y recreación de la población adulta y particularmente de la población joven. Por otro lado, ella se hace más sistémica en la medida en que sus redes criminales y de narcotraficantes, establecen vínculos clientelares con las poblaciones y relaciones funcionales con los partidos políticos y con sectores de los movimientos populares, en adición a sus articulaciones con agentes estatales.

En atención a estos desarrollos, en este capítulo **estableceré** una distinción entre la criminalidad común y la violencia tradicional, que incluye a la violencia política y económica, doméstica, interpersonal, intravincinal e institucional, y las nuevas manifestaciones de la delincuencia que ya caracterizamos y que dan cuenta del auge y complejización de la violencia asociada al narcotráfico, a la venta y al consumo de drogas en el país. Como ha sido señalado por varios autores, lo que distingue la criminalidad organizada de la criminalidad común es la capacidad de los grupos criminales de influir en los ámbitos políticos, económicos y administrativos, debido en parte al control que poseen los primeros de los medios de violencia y a las articulaciones que establecen en el ámbito social y político.³ Esta influencia se cristaliza por un lado en la transformación de valores que hacen de la criminalidad organizada un *modus vivendi* para crecientes sectores poblacionales. Por otro lado, en el uso diversificado de la violencia como medio para obtener riqueza (vía secuestros, ajustes de cuentas y sicariatos). Finalmente, en su capacidad de cooptar agentes dentro de las instituciones públicas y privadas (candidatos y miembros de partidos políticos, congresistas autoridades locales, agentes policiales).

Desafortunadamente, parte de las propuestas interpretativas son circunstanciales y algunas veces basadas en apreciaciones subjetivas, dado que no hay estudios en el país que establezcan una causalidad definitiva entre esa violencia tradicional y la generada por la nueva delincuencia. Pese a ello no es desacertado postular que existe un vínculo entre estos dos

fenómenos que requiere ser estudiado. De hecho, en el discurso de apertura de la Primera Cumbre Regional sobre Droga, Seguridad y Cooperación celebrada en el país en marzo del 2007, el presidente dominicano Leonel Fernández Reyna, reconociendo el auge de la narcoactividad entre sectores sociales nacionales de altos y bajos ingresos, hizo claro que “cuando hay la necesidad generada por la adicción, entonces se produce el asalto, se produce el homicidio, se produce el robo, incrementándose por tanto la criminalidad en nuestro país; de manera que conjuntamente con el tráfico tradicional hoy tenemos los puntos de drogas y el microtráfico como factor causante o generador del incremento de la criminalidad y la violencia en nuestro país.”⁴

Es cierto que estimados nacionales establecen que seis de cada 10 jóvenes en edades de 10 a 15 años consumen algún tipo de droga y muchos de ellos regentan puntos o sirven de intermediarios, aunque estos datos no son concluyentes por no existir estudios de niveles de consumo nacional.⁵ Pese a ello, no existen claras evidencias de la correlación entre consumo de drogas y violencia criminal, en cambio, si es posible asociar esta última con el tráfico, el narcomenudeo y sus actividades conexas como son la regulación y el control de los espacio donde operan.

Como veremos a continuación, la afluencia de droga que se queda en el territorio dominicano para retribuir los servicios ilícitos prestados por agentes criminales, ha robustecido las micro-redes de distribución y venta en las zonas urbanas -y crecientemente en las zonas peri-urbanas- a un punto tal que las autoridades contra narcóticas contabilizaron unos 20,000 puntos de droga en el año 2007.⁶ Consecuentemente, también ha aumentado la violencia competitiva y el porcentaje de muertes violentas asociadas a las actividades narcóticas, pasando éstas de ser el dos por ciento del total de muertes en el 2006 a representar el 14 por ciento del total de muertes en el 2008 (ver Tabla 3.2). Estas muertes se produjeron por enfrentamientos entre competidores, ajustes de cuentas, sospechosos aniquilados por la policía y altercados bajo la influencia de drogas. También, al día de hoy los arrestos

relacionados a las drogas ocupan el tercer lugar en el país (18%), después de los arrestos por homicidio (35%) y robos (26%), posiblemente también asociados a la narcoactividad, aunque las estadísticas disponibles no lo reflejen.⁷ Reconociendo la creciente participación de menores entre 13 y 17 años en las actividades de microtráfico (de acuerdo con los tribunales de menores, entre 30% y 40% del total de detenciones de menores) la abrumadora respuesta del Estado continúa descansando en la criminalización del consumo y en la aplicación de medidas punitivas.⁸ Siendo tanto víctimas como victimarios de la violencia letal, la población que se sitúa en el rango de edades de 15 a 29 años registró en el 2002 una tasa de homicidios de 35.3 por cada 100,000 habitantes, es decir, dos veces más que la tasa mundial de 19.4 de muertes juveniles por cada 100,000 habitantes (ver Tabla 3.3). Estudios realizados recientemente indican una tendencia ascendente de los homicidios entre jóvenes, de acuerdo con el Banco Mundial, en el 2005, 46% de las muertes registradas en 2005 afectó a la población de 11 a 30 años de edad.⁹ Como reafirma el citado reporte, los varones jóvenes son los más propensos a ser víctimas fatales en relación con el resto de la población y quince veces más que los homicidios de mujeres en total (2.1 por 100,000 habitantes). Este patrón se ha mantenido constante en los últimos años, alcanzando tasas altas para el rango etario situado entre 17 y 35 años de edad (ver Tabla 3.4).

Estos desarrollos desvelan en última instancia la naturaleza oportunista de las redes ilícitas, las cuales toman ventaja, por un lado de la disponibilidad de “regimientos” de jóvenes desempleados, pobres y en situación de riesgo, organizados en bandas callejeras y en naciones. Por otro lado, también se aprovechan de las respuestas simplistas y reactivas desplegadas por los gobiernos.

En lo que sigue, analizaré la relación entre la violencia tradicional y la nueva violencia matizada por patrones delincuenciales complejos, asociados a esta criminalidad organizada. Asimismo, analizaré el incremento objetivo y subjetivo de la nueva delincuencia y sus posibles causas.

Violencia Tradicional y Delincuencia Común Entre los 80 y los 90

La violencia que aquí denomino tradicional, porque a pesar de las transformaciones políticas y económicas de las últimas tres décadas, no cambió ni su naturaleza ni la relación entre los actores, se expresó en tres vertientes: como violencia social (interpersonal, doméstica, intracomunitaria y delincuencia callejera), como violencia estructural y económica (desigualdad y exclusión social, desabastecimiento y pobreza), y como violencia política e institucional (proselitismo violento y violencia policial).¹⁰

Con respecto a la primera, a inicios de los años 90 las muertes no naturales representaban apenas el 15% de la totalidad de las defunciones ocurridas. En este renglón, los accidentes de tránsito contaban como el 45% de las muertes, mientras los homicidios apenas representaban el 30%, seguido por los ahogamientos, electrocutamientos por conexiones clandestinas al servicio eléctrico, y otros accidentes (25%).¹¹

Pese a la limitada información estadística disponible para este período de finales de los 80 e inicios de los 90, este cuadro sugiere un escenario relativamente controlado y poco complejo de inseguridad ciudadana, donde las tasas de homicidios se mantuvieron por debajo de 10 muertes por cada 100,000 personas, reflejando un patrón de homicidios correspondiente a una sociedad con rasgos semi-rurales, con tasas inferiores a las que en ese momento registraban países como Estados Unidos, México y Colombia.¹² También las tasas de sometimiento a la justicia por drogas se mantuvieron igualmente bajas para ese período, si se toma en cuenta que en el año 1988 fueron procesados por asuntos de droga menos de 500 personas, mientras que en año 2000 esa cifra ascendió a 5,000 personas sometidas.¹³ El hecho de que ni los medios de comunicación, ni las estadísticas oficiales, ni los estudios sobre cultura política disponibles para ese período, hiciesen público o destacasen como un problema prioritario la situación delictiva y la violencia criminal en el país, refleja en cierta medida el impacto relativamente reducido del fenómeno, al menos en el imaginario popular dominicano, en comparación con otras problemáticas consideradas más relevantes o

incluso con otras manifestaciones de violencia social, como las protestas populares, los desalojos de tierra y la violencia política y estatal. Ciertamente la criminalidad no era percibida por el Estado como una amenaza a la gobernabilidad ni tampoco se visualizaba a los ojos del empresariado como un riesgo a la estabilidad económica y menos aún, como una crisis social.

Esto no quiere decir sin embargo, que no se registraran otras tendencias criminales y/o violentas, muchas de las cuales eran socialmente toleradas. Por ejemplo, a lo largo del período de 1990 al 2000, los feminicidios ya reflejaban un comportamiento preocupante. Durante esos años, unas mil doscientas mujeres fueron víctimas fatales. En tan sólo un año (entre el 2000 y el 2001) 198 mujeres fueron asesinadas a manos de sus esposos, ex maridos, novios, concubinos o conocidos, sin que la sociedad, o incluso las autoridades policiales, los condenaran como crímenes inaceptables.¹⁴ También la violencia callejera, conformada por delitos menores, como los robos, atracos, riñas, conflictividad social, así como las violaciones, reflejaban en gran medida una condición cuyas causas deberían ser rastreadas hasta los procesos de exclusión social y de empobrecimiento de grandes contingentes poblacionales que ocupaban los sectores urbanos más marginados y desprovistos de servicios, empleos estables y oportunidades económicas.

En estos contextos de privación, estigmatización y creciente desigualdad social, la población de bajos estratos sobrevivía entre formas de solidaridad comunitaria y una convivencia conflictuada. Bajo estas condiciones proliferó la informalidad económica y política como estrategias de respuestas frente a la exclusión. Los pobres urbanos, marginados jurídica y territorialmente, establecieron construcciones informales en áreas de riesgo como los desagües de las aguas residuales, los vertederos de basura y los acantilados; ocuparon virtualmente los terrenos sin títulos catastrales en las dos ciudades principales del país y establecieron conexiones ilegales a los servicios de electricidad y agua. Esta precaria existencia potenció la presión social que se manifestó en la articulación de constantes expresiones de resistencia popular que estuvieron muy presentes a todo lo largo de la transición y de la

institucionalización de los gobiernos semi democráticos y democráticos que surgieron desde finales de los 70. Las protestas se tradujeron con frecuencia en formas no convencionales de enfrentamiento con las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, en 1987 se registraron 450 acciones colectivas, mayormente protestas sociales orientadas a presionar políticamente por la vía informal al Estado para obtener servicios básicos a la población.

Los repertorios de contestación tuvieron como base de apoyo un amplio rango de organizaciones comunitarias de pequeña escala, las cuales proveyeron el espacio orgánico dentro del cual se definía y proyectaba la contestación, aún la de carácter espontáneo.¹⁵ Entre estas organizaciones las más relevantes eran: las juntas de vecinos; los clubes de amas de casa; los clubes deportivos; las asociaciones de padres, madres y amigos de la escuela; los grupos de jóvenes y los comités de defensa barrial. Las reivindicaciones más importantes que levantaron entonces esos movimientos populares apuntaban a: la rebaja del costo de los alimentos, el aumento y reajuste salarial; la construcción de infraestructura vial; reparaciones de hospitales, escuelas e infraestructura deportiva; la regularización de los servicios públicos; la legalización de los terrenos. Como veremos en el capítulo siguiente, estos canales constituían para entonces parte del capital social local todavía latente en los barrios, desde donde, en algunos casos, han surgido propuestas de abordaje de la violencia y la criminalidad.

Estas manifestaciones de contestación popular no eran expresiones criminales, aunque el Estado las consideró como extralegales y las trató como tal. Ellas se enmarcaban dentro de un ejercicio de política informal del pueblo e incluyeron una serie de acciones colectivas, tales como: lanzarse a las calles en reclamo de servicios; toma y defensa de terrenos para la creación de barrios; huelgas generales contra las políticas del gobierno; motines estudiantiles; huelgas contra el alto costo de la vida. Hay una historiografía europea, estadounidense y latinoamericana que trata a todas estas expresiones populares como fenómenos políticos que fueron abordados desde la esfera estatal como amenazas a la seguridad nacional.¹⁶

En este contexto, dado que la institución policial estaba administrativamente centralizada, cualquier enfrentamiento con esta institución era visto, en efecto, como un desafío al gobierno nacional en sí y a su capacidad de mantener el orden. Eso justificó, a los ojos de la clase gobernante, el uso, todavía recurrente, de la *mano dura* como respuesta de facto. Esta respuesta tuvo diferentes expresiones en cada gobierno, pero por lo general se expresó a través del uso letal y extralegal de la fuerza; en la coerción, los ajusticiamientos extrajudiciales, los encarcelamientos arbitrarios, las redadas, a los acosamientos, e incluso el exilio de los sujetos contestatarios. Desde finales de los 90, las muertes ocasionadas por la policía de individuos considerados por éstos como delincuentes o “revoltosos” engrosaba marcadamente las estadísticas de fatalidades, representando el 8% del total de homicidios en 1997, el 13% en 1999 y el 15% en el 2000.¹⁷ Como se verá más adelante, esta tendencia se consolidó aun más con el auge de la nueva criminalidad. En general, la policía manejó los casos de delincuencia común a través de apresamientos masivos y ejecuciones desplegadas casi sin excepción en los barrios más populosos, pero igualmente criminalizó las protestas populares, considerándolas acciones contrainsurgentes y amenazas a la estabilidad del Estado. Paradójicamente, con el auge de la nueva criminalidad, muchas de estas acciones pasarían a ser instrumentalizadas por la narcocracia para presionar a los gobiernos a plegarse a sus necesidades. En palabras de un morador:

“Si a uno de esos capos se lo llevan, todos esos capos salen a protestar y a quemar gomas. No nos vamos a engañar, todas las huelgas que se están haciendo en Capotillo, son huelgas pagadas. Entonces los capos han cogido eso para ellos. La gente dice, ah! ahora las organizaciones (que) están haciendo huelga. No, no es así.”¹⁸

Transmutación de la Vieja a la Nueva Violencia

Fue en este contexto de multi violencias confluyentes, cuando a finales de 1990 el volumen de los homicidios, especialmente los cometidos con armas de fuego, comenzó a registrar una tendencia ascendente y un ritmo más

acelerado. Las muertes dolosas cometidas con armas de fuego ascendieron de 30% en 1993 a 51% en el 1999. Una década mas tarde, las muertes con armas de fuego superaban el 75% de los casos. Por lo tanto, desde los años 90 la proliferación de armas ligeras en posesión ilegal o legal de ciudadanos comunes pasó a convertirse en un catalizador del crecimiento de la violencia y de la delincuencia en el país.

En adición al aumento de los homicidios y muertes violentas verificado a mediados del 2000, también se produjo un incremento considerable de la victimización entre los años 2004 y 2006 (periodo que registra el pico más alto de la actividad criminal), para los que existen datos comparados proporcionados por la encuesta del Barómetro Latinoamericano. De acuerdo con los datos aportados por la encuesta LAPOP, 16.2% de los ciudadanos entrevistados en 2006 a nivel nacional declararon haber sido víctimas de algún delito, en comparación con el 9% que dijo lo mismo en el 2004. La victimización por género durante esos años no refleja diferencias significativas, sin embargo, sí es relevante el hecho de que el mayor porcentaje registrado de victimizados lo fue en las zona metropolitanas (14.3% en el 2004 y 23.2% en el 2006) Lo que estas cifras indican es: 1ro.) El patrón ascendente de la criminalidad que experimentaba el país desde finales de los 90s en adelante, cuya trayectoria sería ligeramente impactada (no revertida) hacia finales del 2000 con la consolidación del Plan de Seguridad Democrática. 2do.) Ellas sugieren un consistente proceso de concentración, por medio del cual la creciente delincuencia tendía a localizarse en las zonas urbanas más que en las rurales (10% vs. 5% de los entrevistados respectivamente para el 2004 y 18% vs 12% de los entrevistados en 2006)²⁰ y en las ciudades más grandes (de más de 100,000 habitantes) o en las zonas metropolitanas y más aun, en los barrios más desasistidos social y económicamente, como se verá más adelante.

Como también lo indican las estadísticas de la Policía Nacional, para el período 1993-97, fueron sometidos ante la justicia por actos violentos, un total de 391,661 personas, representando un promedio de 78,000 personas por año. A finales de los noventas, la población carcelaria consistía en un poco mas de 15,000 reclusos, el 29% de los cuales cumplían condenas por

delitos de robo con y sin violencia; 27% por consumo y venta de drogas, y 23% por homicidio, mientras que 8% de los apresados había sido acusado de violencia sexual.²¹

Para entonces, la empresa del narcotráfico en el país se afianzaba a la par con el crecimiento de la violencia criminal y los arrestos relacionados a las narcoactividades. La droga pasó a ser la segunda razón de encarcelamiento en el caso de los hombres, la primera razón en el caso de las mujeres recluidas y el motivo por el cual 27% de los jóvenes cumplían algún tipo de condena en las cárceles dominicanas.²²

Así, mientras que durante los años 1990 a 1994 fueron sometidas a la justicia 1,783 personas por consumo y comercialización de droga, y por enfrentamientos entre pandillas de narcotraficantes, en los subsiguientes cuatro años la cantidad de sometidos escaló a 6,139.²³ Asimismo, en el lapso de una década se triplicaron las muertes asociadas a la droga, pasando de 490 decesos en 1981 a 1.212 muertes en 1999, mostrando un ritmo de crecimiento de aproximadamente 5%; tres veces más que el ritmo de crecimiento poblacional (2%).²⁴

Vale la pena detenerse en este punto del análisis. Para algunos estudiosos dominicanos, el auge de la violencia criminal ha respondido en gran medida al peso preponderante de los factores socioeconómicos, tales como: los niveles y distribución del ingreso, el porcentaje de la población pobre e indigente, los niveles educativos nacionales, el empleo y la inversión social per cápita y con respecto al Producto Bruto Interno. Siguiendo la línea de este argumento, la República Dominicana, que en la década de los 90 se situaba entre los países con más bajo nivel educativo, con las tasas más altas de desempleo, con un alto porcentaje de la población indigente y con una pírrica inversión social per cápita con relación al PBI, debería consecuentemente reflejar altísimas tasas de violencia criminal, en contraste con países como Argentina, Uruguay y Costa Rica, cuyos indicadores sociales y de victimización eran comparativamente mucho más favorables.²⁵ Como lo muestran los datos recopilados por los economistas dominicanos

Cabral Rodríguez y Báez de Cabral, ciertamente se observa una correlación entre las contracciones del PIB durante el cuatrienio de 1981-1984 y en los siete sucesivos años (1984-1991), las cuales correspondieron a -0.1 y -0.3 respectivamente, y el crecimiento similar de las tasas de homicidios, de 3.5% y 4.4% respectivamente, para el mismo período. Sin embargo, esta tendencia no muestra consistencia en el subsiguiente cuatrienio 1995-1999, cuando el PBI per cápita creció en 6.3% mientras el crecimiento de la tasa de homicidios se mantuvo en 3%. Esta situación es interpretada por los investigadores como una “violencia inercial”, es decir, como una consecuencia de los efectos residuales de la violencia y por lo tanto una contra-tendencia a las predicciones económicas de que a mejores ingresos, menos violencia.²⁶

Al respecto, considero irrefutable el hecho de que los factores socioeconómicos, especialmente la exclusión y la desigualdad social, son determinantes en el comportamiento de la violencia y la delincuencia callejera. Sin embargo, estos factores estructurales han estado gravitando por décadas, mucho antes de que se produjese la crisis de violencia criminal e inseguridad en el país, que acompañaron la entrada del nuevo siglo, y por tanto no la explican a cabalidad.

En su lugar, sostengo una hipótesis alternativa, y es que, tanto el crecimiento de la economía, como el de la violencia se debieron ambos al mismo factor, es decir, a la entrada del país al circuito de la criminalidad organizada a través de la nueva delincuencia reordenadora, empresarial y *estadotrópica* que hizo posible tanto el florecimiento de nuevos capitales ilícitos y que contribuyó al reordenamiento de las relaciones de poder en base a nuevos intereses y actores, compitiendo todos por los nuevos nichos de acumulación. Este reposicionamiento de los factores y agentes involucrados es, a mi modo de ver, lo que explica de manera más determinante la crisis de violencia criminal en el país. Consecuentemente, es la elasticidad de esta violencia criminal, su capacidad de transmutarse, más que sus efectos residuales, lo que explica no sólo su perdurabilidad, sino también su potencial de innovación.

La Emergencia de la Nueva Violencia

Entre los años 2004 y mediados del 2006, la violencia criminal en Dominicana no sólo explotó, también se territorializó, se urbanizó y se diversificó. Como reflejo de estos cambios, en el lapso de poco más de una década también se duplicó el porcentaje de personas que declararon sentirse más inseguras, pasando de 42% en 1994 a 79% en el 2006.²⁷

En los últimos tres años, las causas de muertes a nivel nacional, por orden de importancia han sido: las peleas interpersonales (en promedio, 28%), algunas de las cuales podrían estar asociadas a enfrentamientos entre pandillas, seguidas por los robos (20% en promedio), por asuntos relacionados a las drogas (10.8%) y por la acción de la policía (16.4%). Sin embargo, este patrón cambia para la urbe de Santo Domingo, donde las muertes por asuntos relacionados a las drogas pasa a ser desde el 2006 la razón fundamental de las muertes, seguida por las riñas y la acción policial. (ver Tabla 3.5).

Además del incremento de muertes violentas, en años recientes también se incorporaron otras modalidades de criminalidad como los secuestros, la trata de personas y el tráfico de armas. Para el año 2005, las estadísticas oficiales registraron una veintena de secuestros que involucraron más de un centenar de criminales con demandas de rescate que totalizaron casi tres millones de dólares. Algunos de los casos estuvieron directamente asociados al negocio de las drogas. Por otro lado, las redes de trata de personas que operan desde del territorio dominicano se re articularon alrededor de la frontera con Haití y hacia destinos específicos en América Latina y Europa. Por ejemplo, durante el primer trienio del 2008 se traficaron por la frontera dominico-haitiana unos 1,353 niños haitianos. Este trasiego fronterizo de personas involucra a autoridades responsables de mantener la seguridad fronteriza²⁸ Estas nuevas modalidades tienen un referente histórico en el tráfico de trabajadores haitianos hacia República Dominicana, el cual siempre estuvo orquestado por oficiales corruptos apostados en ambos lados de la porosa frontera. Esta “*tierra de nadie*”, ha sido esencialmente un espacio

dominado por la criminalidad organizada. También el tráfico de mujeres hacia Argentina y España, reclutadas con el objetivo de colocarlas como prostitutas, se consolidó en años recientes, a consecuencia de las facilidades de comunicación, de traspasar fronteras y de establecer nexos transnacionales que ofrece la globalización. La nueva delincuencia también aprovechó otro rasgo cultural, la prevalencia del armamentismo entre la población dominicana. En los barrios pobres, donde se concentra la mayor violencia proveniente de las pandillas y de la policía, las bandas delincuenciales poseen y almacenan armas de alto calibre, semiautomáticas y de producción casera, con las que realizan atracos y defienden sus territorios y puntos de narcomenudeo.

Este auge de la criminalidad real y percibida en el país se relaciona estrechamente con las actividades del narcotráfico a nivel nacional y sobretodo del narcomenudeo local. Si bien las riñas y los robos a las personas y a la propiedad, estos últimos afectados mayormente a los sectores de clase media y alta, se mantuvieron como las más prominentes causas de la violencia durante estos años, el tercer y cuarto factor fueron las drogas y las respuestas que la policía ofreció a la problemática de la delincuencia asociada a las narco actividades.²⁹

El comportamiento de estas variables fue vigoroso a pesar del descenso que registró la tasa global de muertes violentas desde el 2006, cuando el gobierno dominicano implementó por primera vez su estrategia contra el crimen y en pro de la seguridad ciudadana, el Plan de Seguridad Democrático. En el año 2008, en la percepción de los residentes de la zona metropolitana, el consumo y el tráfico de estupefacientes constituyeron los hechos delictivos de mayor ocurrencia al interno de sus barrios, (para un 61% y un 60% respectivamente), seguido por los asaltos y atracos con armas de fuego (51%); y el robo a viviendas (51%) (ver Tabla 3.6).³⁰ Los restantes delitos como la prostitución, las riñas, las violaciones, la violencia doméstica y las peleas entre pandillas, se mantuvieron constantes con respecto a años anteriores.

Sobre las muertes asociadas a la narcoactividad, sea que se trate de enfrentamientos entre competidores, por ajustes de cuentas, por narcotraficantes muertos por la policía o por riñas bajo la influencia de drogas, las cifras oficiales indican que entre el año 2005 y 2006 escaló el porcentaje de muertes de 3% a 10% respectivamente. Esta tendencia continuó reafirmandose durante el año 2007 hasta colocarse en 16% y hacia finales del 2008 llegó a representar el 40% de todos los homicidios para ese año.³¹

La creciente narco actividad en el país también se calibra a partir de la cantidad de personas sometidas, deportadas y extraditadas por estas razones, la cual muestra una tendencia ascendente y que involucra no sólo a nacionales, sino también a extranjeros, sean éstos turistas o miembros de alguna red de narcotraficantes. Entre 1988 y 2006 fueron sometidos por drogas 59,418 personas. Durante el primer decenio, se registró un promedio de 2,300 arrestos por año por asuntos relacionados a las drogas. En el decenio posterior (1999-2006) ese promedio ascendió a 4,880 sometidos anualmente, reflejando un incremento de más de 112%.³²

Por otro lado, en los últimos cuatro años también aumentó la cantidad de deportados hacia República Dominicana desde Estados Unidos por asuntos de droga. En el 2002 llegaron al país 810 dominicanos bajo estas condiciones. En el 2004, unos 1,305 fueron deportados con condenas por droga y en el 2005 la cantidad ascendió a 1,563.³³ Con frecuencia, tanto la opinión pública, como las autoridades y diversos sectores de la sociedad civil atribuyen el auge de la criminalidad compleja y la violencia a los deportados, asociándolos a los cambios en el patrón de actividades criminales y a la disponibilidad de armas y tecnologías que caracterizan a la criminalidad actual. Aunque por el momento no existan estudios en el país que permitan correlacionar ambos factores, entrevistas recientes realizadas a residentes de las ciudades secundarias del país indican que los deportados son vistos como un factor propulsor de la criminalidad, según estos, las bandas más organizadas y con mayor movilidad están encabezadas por deportados.³⁴ Por otro lado, este factor ha sido con frecuencia sobredimensionado por

la población y por los gobiernos, reflejando la tendencia a externalizar el fenómeno, lo cual sólo contribuye a oscurecer el patrón más bien endógeno y simbiótico que se expresa como metástasis de la criminalidad organizada en diferentes esferas de la vida nacional.

Otro indicador que permite medir el peso de la narcoactividad en el país es el número de operativos realizados por la instancia responsable de interdictar drogas en el territorio dominicano, la Dirección Nacional de Drogas realizó entre los años 2002 y 2006 un total de 26,725 operativos de interdicción y decomiso de drogas, comenzando con 3,027 en el 2002 y alcanzando en algunos años, hasta 8,952 operativos, el 32% de ellos en el Distrito Nacional.³⁵

Territorialmente, las redes criminales fueron exitosas en crear estos circuitos de venta y distribución cuyo foco inicial de operaciones eran las áreas urbanas del país, tanto en barrios pobres como en sectores de altos ingresos.³⁶ Estas áreas ofrecen mayores oportunidades para acceder a la demanda, a los contactos funcionales y a los canales de distribución. En el año 2005, un 26.6% de residentes urbanos declaró haber visto a alguien vendiendo drogas, versus 11.2% de los que así contestaron en las zonas rurales.³⁷

Anecdotalmente, moradores y autoridades coinciden en afirmar que mucha de la droga que se comercializa en las zonas urbanas se almacena en los sectores residenciales de altos ingresos y esta droga es introducida a los barrios por intermediarios para su venta al menudeo, lo que cuestiona la presunción generalizada que estigmatiza a los barrios como los centros exclusivos de acopio y venta de drogas.³⁸ Pese a ello, son los barrios de bajos ingresos y de alta exclusión social los que han servido como receptáculos del narcomenudeo, en la medida en que la presencia institucional allí ha sido precaria e inconsistente. Consecuentemente es allí donde se ha concentrado mayormente la violencia, tanto la proveniente de enfrentamientos armados entre pandillas, entre intermediarios y dueños de droga, como la que ejerce la policía contra los presuntos criminales.

Desde las etapas iniciales, los agentes criminales dueños de las drogas subcontrataban a distribuidores como responsables de los puntos de venta en los barrios de la Capital y Santiago. El mercado de consumidores lo suplían los sectores de clase media y alta de los barrios colindantes, y en menor, pero creciente medida, la población pobre de los barrios. El flujo de clientes adinerados requería que los administradores de los puntos de venta proveyeran seguridad a su clientela. También para proteger la mercancía de otros competidores. Esta situación incentivo el armamentismo en los barrios, un fenómeno además creciente en todo el país.

Consecuentemente, la presencia por varios años de este comercio ilícito impactó en las comunidades y en los barrios donde se insertó, acentuando la violencia y la desorganización comunitaria, expresada esta última en la pérdida de controles tradicionales y de la cohesión social. También se produjeron cambios en los parámetros valorativos de los ciudadanos, en la medida en que la actividad ilícita pasó a ser vista por muchos como otra actividad más de carácter informal, en la cual, los actores activos no se ven a sí mismos como realizando una acción criminal, sino como trabajadores informales que realizan una actividad de alto riesgo, tal y como lo expresara un morador entrevistado en uno de los barrios de Santo Domingo, “aquí la venta de droga es un trabajo de medio tiempo”.³⁹

Ahora bien, el hecho de que se no se disponga de información detallada de lo que ocurre en otras áreas geográficas del país no debe llevar a minimizar la incidencia del fenómeno en estos lugares, especialmente en las ciudades secundarias y en los pueblos costeros del litoral norte y sur del país. La prevalencia del sistema de “bombardeo” de paquetes de droga desde avionetas provenientes de Colombia, Venezuela y Panamá en las aguas territoriales de República Dominicana, así como el uso de lanchas rápidas ha posibilitado la incorporación al microtráfico de poblaciones y comunidades costeras que apenas sobrevivían del negocio de la pesca y que en los últimos años han logrado articular sus lógicas económicas de subsistencia gracias a la actividad de recoger la droga del mar, entregarlas a sus dueños

o comercializarlas directamente. Las descargas aéreas que no tienen dueños identificados se constituyen en un botín que aprovechan los ciudadanos comunes que la encuentran y que en vez de entregarla a las autoridades, las venden a precios más bajos en el mercado. Así, la actividad narcótica se ha ido expandiendo no solo geográficamente, sino también con la captación de agentes “accidentales” en el negocio, que actúan bajo una racionalidad de costo beneficios. Pero esta situación también provoca confrontaciones armadas por estos botines. Un residente se refirió a la situación creada por una avioneta que cayó en junio del 2009 con un cargamento de drogas en un pequeño pueblo del sur del país, “Abril-Mayo fue un boom de mucha droga, fue el pan caliente de la población.”⁴⁰

Gradualmente, estas pequeñas ciudades pasan a ser centros de acopio, de re empaque y de transporte de droga hacia los micro-mercados urbanos o hacia los puertos, para ser embarcadas y trasladadas en contenedores cuyo destino principal es Europa y los EE.UU., proceso éste que involucran también a oficiales corruptos.

El incremento de los decomisos de droga en diversas provincias, indica la robustez de los flujos de ilícitos, con ribetes de microempresa en estas áreas. En el 2008, en tan solo 48 horas las autoridades desmantelaron 110 puntos de droga y arrestaron a 1,797 personas en diferentes provincias costeras y del centro del país.⁴¹ En opinión de un morador entrevistado en una ciudad secundaria del país, “La droga se encuentra igual que el arroz. Aquí hay mucha droga donde quiera.”⁴²

La intensidad de las actividades en estos lugares puede variar de acuerdo al nivel de organización de los circuitos, el grado de implicación de actores colaterales y sobre todo por la localización geográfica favorable para los sistemas internos de distribución, de comercialización, de consumo y de tránsito de la droga.

Como resultado de estas dinámicas, en la misma proporción en que ha aumentado la actividad narcótica y las muertes asociadas en el país, también ha aumentado la percepción ciudadana sobre el incremento del

microtráfico en el país y la inseguridad asociada a las drogas. Mientras que en el año 2006, 29% de los ciudadanos expresó preocupación por el agravamiento del problema de las drogas en el país, al año siguiente (2007) este porcentaje escaló a 53%.⁴³ 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, así como también la inseguridad ciudadana (56% de los ciudadanos en el 2009 y 54% en el 2010), en comparación con el 35% y el 26% que consideró en esos mismos años el desempleo como un problema importante, en contraste con el 76% de ciudadanos que en el 2007 y 2008 se manifestaron preocupados por el desempleo y por el alto costo de la vida.

El narcotráfico ha redimensionado otras manifestaciones delictivas y violentas como los robos armados, las peleas entre pandillas, la conflictividad intracomunitaria y la propia violencia policial. Estas modalidades violentas responden a dos tipos de insumos: las respuestas que reciben del ambiente social y de las políticas públicas implementadas. A mayor tolerancia ciudadana; a mayor pérdida de controles sociales y de confianza institucional; a mayores respuestas reactivas, unidimensionales y aisladas, mayor parece ser la capacidad de rearticularse de las agencias criminales y violentas.

Por lo tanto, la consistencia de estos procesos da cuenta sobre todo de la ineffectividad de las respuestas desplegadas durante las dos últimas décadas, evidenciándose las limitaciones de los sistemas de control y prevención de la criminalidad y la violencia. Durante muchos años, estas limitaciones se han manifestado, en la impunidad, en la ausencia de políticas integrales e institucionalizadas de seguridad ciudadana y de seguridad nacional; en un debilitado sistema criminal; en un aparato estatal desorganizado y permeado por agentes corruptos. De igual manera, ha sido virtualmente imposible lograr consensos entre las elites políticas y gubernamentales, entre éstas, las elites económicas y las organizaciones de la sociedad civil, alrededor de los impactos de la criminalidad y de la violencia, y especialmente sobre los mecanismos y políticas para encararlas.

Como queda claro en la siguiente tabla 3.7 el narcotráfico y la criminalidad organizada impactan de diferentes maneras varios ámbitos del Estado y de la sociedad dominicana, imponiendo serias consecuencias para las instituciones estatales y civiles, especialmente las directamente involucradas en garantizar la seguridad, la justicia y la convivencia entre los ciudadanos. Todo ello supone además un alto costo para la gobernabilidad democrática nacional e incluso regional.

Ecosistemas Criminógenos

En este nuevo escenario, ¿Qué pasó entonces con las manifestaciones tradicionales de violencia? Lejos de desaparecer, estos viejos formatos de violencia social que ya existían durante la transición pos autoritaria fueron redimensionados con la introducción en la presente década de cambios en el patrón criminógeno introducidos por la nueva delincuencia urbana, empresarial, reordenadora, armada, transnacional y estadotrópica. Esta emergente violencia no sustituyó las formas tradicionales, por el contrario, arrastró gran parte de sus manifestaciones, aprovechándolas oportunamente para establecer su predominio en los nuevos escenarios de inseguridad de la sociedad dominicana.⁴⁴

Esta nueva violencia, reordenó el espacio, el tiempo y las relaciones simbióticas entre actores privados violentos y/o criminales, con actores públicos desregulados, en beneficio de lo que denomino **“ecosistemas criminógenos”**.⁴⁵ Como ya se mencionó en el primer capítulo de este volumen, aunque estos ecosistemas criminógenos se desarrollan a nivel nacional, se cristalizan en ambientes de reiterada exclusión y desigualdad social, por medio de prácticas clientelares e informales. Como hemos visto, al menos cuatro factores retroalimentan estos ecosistemas criminógenos:

- 1) La persistente desigualdad y exclusión social
- 2) La emergencia de una economía basada en el negocio de las drogas y en un sistema de redes de narcotraficantes y agentes ocasionales.

- 3) La violencia y la corrupción policial
- 4) La (des) organización social y estatal, con su cuota de violencia cotidiana.

El primer factor se trató en capítulos anteriores, al caracterizar y analizar los impactos de la exclusión y la privación que afectan a los sectores urbanos más desatendidos por el Estado y por el sector privado. El análisis subsiguiente mira a la manera en cómo esta desigualdad y exclusión social inciden, junto a los restantes factores, en el patrón de criminalidad y violencia en el país. Por ello, las nuevas manifestaciones de la violencia criminal se entienden mejor a partir de sus relaciones simbióticas con las primeras.

Operatividad de los Ecosistemas Criminógenos

Las modalidades de violencia descritas anteriormente interactúan constantemente, redimensionándose. Así, la *violencia política* que han ejercido los diferentes gobiernos contra aquellos sujetos que desafían el *status quo* se expresa como agresión física y limpieza social contra los pobres y desciudadanizados en los barrios de Santo Domingo, del Distrito Nacional y de las ciudades secundarias del país. También esta violencia política ha sido instrumental a los intereses de grupos partidarios, los cuales han proporcionado armas a delincuentes, especialmente en períodos pre-electorales, para contra-atacar a sectores políticamente opuestos, fomentando así un clientelismo ilícito y criminal en los barrios. Por otro lado, la *violencia estructural* proveniente de los arreglos económicos y sociales que acentúan la desigualdad y la exclusión fomenta la *violencia cotidiana* en los niveles micro-interaccionales e interpersonales.⁴⁶ También en esa lógica de interacciones, la precaria inversión social, el desempleo, el hacinamiento y el deterioro de los espacios públicos de socialización, esparcimiento y formación identitaria restringe procesos integrales de ciudadanización y conduce a la conformación de “ciudadanías marginales.” Esta situación induce a muchos jóvenes a unirse a pandillas y a grupos de la calle, en la medida en que no se sienten ser parte de la sociedad, sino por el contrario, de una para-

sociedad conformada por individuos estigmatizados y desechados por el resto de la sociedad. Este trecho entre la sociedad formalmente integrada y la incluida marginalmente proporciona una estructura de oportunidades para que sectores más vulnerables a la estigmatización y a la discriminación social creen sistemas alternativos de inserción matizados por una violencia simbólica y/o ritualizada, como en el caso de los jóvenes que integran las naciones, pandillas o tribus, regidas por sus propias reglas, códigos de conducta y de interacción social. Con frecuencia esta violencia redundante en autoexclusión.⁴⁷ A este fenómeno se refiere Phillippe Bourgois al tratar la *cultura callejera* en sus aspectos contradictorios y en sus efectos colaterales no previstos.⁴⁸

Estas situaciones dificultan la convivencia cotidiana y generan tensión y conflictividad intravecinal, al fomentar el surgimiento de prácticas asociativas y de supervivencia que llegan a ser consideradas por sectores dentro de las comunidades como comportamientos antisociales. Así se conforma una subcultura de convivencia conflictiva en la que los individuos subsisten adaptando los sistemas formales, sus principios morales y sus valores a las oportunidades de sobrevivencia y a los limitados recursos que ofrece el medio.

Por ejemplo, la ineffectividad y la impunidad que perciben los moradores de parte del sistema de justicia ha derivado en la conformación de una justicia paralela que se basa en el pago de sobornos a los policías locales para que atiendan los casos particulares; en el linchamientos a ladrones capturados por el vecindario, filmados y colocados en el Internet como escarmiento, como aviso a los potenciales infractores y como desafío a la justicia inoperante. También ha dado lugar a explícitos sistemas de autoseguridad que incluyen paradójicamente la recurrencia a los delincuentes para resolver problemas que la policía no resuelve y el manejo de códigos de silencio como mecanismos de autoprotección.

Sobreviviendo Dentro de los Ecosistemas Criminógenos

Todas estas manifestaciones de violencia son vividas e interpretadas de manera diferente por quienes las padecen y por quienes las provocan. Sostenemos que es precisamente el traslape entre las expresiones objetivas como la victimización y la conflictividad social; entre las subjetivas, como el temor y la inseguridad; y la interpretación que de ellas hacen los gobiernos y la propia ciudadanía, que la construcción social de la violencia se reconfigura, a través de procesos explícitos e implícitos de negociación y concertación.⁴⁹

Así, lejos de ser un fenómeno circunstancial, la violencia en sí pasa a ser funcional a la necesidad de reconquistar poderes, sea desde el ámbito económico y político formal (oficial) o desde las redes criminales informales. Bajo esta misma lógica, la supresión o minimización de la violencia también resulta instrumental a las políticas públicas de mantenimiento del orden y a los procesos de negociación entre actores criminales y comunitarios. Por ejemplo, en un grupo focal con fiscales que conduje en una de las ciudades del país, se reveló que pese a existir una bien implantada red de microtraficantes, los niveles de violencia en esa ciudad no se comparaban con la violencia registrada en barrios del Distrito Nacional, una de las posibles explicaciones de este fenómeno, sugerida por algunos fiscales de la zona era que los militares del lugar, subrepticamente implicados en el negocio de drogas, habían logrado organizar la competencia, evitando la confrontación violenta para no llamar la atención de las autoridades nacionales. Un fenómeno similar de control de la violencia por grupos criminales ha sido documentado en Jamaica por Anthony Harriott y Horace Levy, en las comunidades garrison de Kingston, controladas por dones, donde se reportan las tasas mas bajas violencia y homicidios.⁵⁰

La forma en cómo se desdobra la violencia también aplica para la ambigüedad que subyace a las prácticas ilícitas desplegadas en los ámbitos locales. Por ejemplo, la venta de droga en los barrios es abordada por las autoridades como una acción criminal que debe ser eliminada y penalizada, mientras que para aquellos segmentos de la población que ya han devenido superfluos para la economía legal, el narcomenudeo representa una forma de

reinserción económica, de subempleo plausible de ser socialmente regulada por mecanismos de control social. Por lo tanto, la auto percepción que tienen los actores involucrados en estas actividades no es la de ser delincuentes sino sobrevivientes dentro del sector informal. Sin embargo, esta auto percepción de los involucrados no oblitera el carácter empresarial de la narcoactividad, a partir del cual se benefician también otros actores desregulados como las policías, los militares y los fiscales corruptos y también las pandillas de criminales. Todos estos mecanismos simbólicos y reales son esenciales al reforzamiento de los ecosistemas criminógenos.

La Violencia y la Criminalidad Como Recursos Renovables

Ahora bien, tanto las manifestaciones violentas como las actividades ilícitas no ocurren en el vacío. Para lograr legitimarse como recursos de poder y control requieren materializarse en estructuras colectivas (pandillas, naciones) o a través de “aparatos” para-estatales (parapoliciales y paramilitares). Nuevamente, su recreación es posible a través de la función que cumplen los discursos simbólicos, como por ejemplo, la masculinidad violenta que prepara a los jóvenes para la confrontación con grupos rivales, o para la coronación de su inclusión en sus grupos de pares. Esa masculinidad violenta también se redefine en su confrontación con la masculinidad encarnada en el poder policial, siendo que esta última está dirigida principalmente contra varones jóvenes, desafiantes, provenientes de hogares con múltiples precariedades económicas. Esta masculinidad también es simbolizada a través de lo mediático desde donde es reinterpretada y juzgada por el resto de la sociedad.

Es así como se retroalimenta el mito de una realidad distorsionada, muchas veces incluso por los propios jóvenes. Un ejemplo de este rejuego son las leyendas que corren, principalmente entre los adultos de las comunidades sobre los ritos de iniciación de tipo satánico, sadistas y orgiales a los que supuestamente deben someterse los aspirantes de naciones o pandillas para ser aceptados por el resto de la membresía. Subyacente a estas configuraciones, persiste la instrumentalización a la que son sometidos muchos de estos jóvenes

por parte de agentes criminales diversos. Especialmente para los segmentos poblacionales que sobreviven en condiciones de precariedad y desestima, muchas de estas prácticas delictuales y/o violentas tienden a relativizarse y a proyectarse como naturales. Esta normalización de lo ilícito y lo violento se logra por medio de condicionamientos valorativos y emocionales al que se ven sometidos los sujetos sociales más vulnerables en la construcción de un discurso social estigmatizante y discriminatorio. Tomando nuevamente el ejemplo de la violencia juvenil, se asume como natural la masculinidad violenta porque a través de ella se validan tanto las rivalidades como las lealtades que circundan sus proyectos truncados de vida. Pero también los gobiernos y las burocracias redefinen estas prácticas al demarcar lo que es criminalmente aceptable o condenable, estableciendo consecuentemente nuevos parámetros de punitividad y nuevos sujetos punibles. De igual manera, la normalización de las prácticas ilícitas y violentas se realiza por medio del reduccionismo que de ellas hacen los medios de comunicación y las propias autoridades, al signar como los culpables exclusivos a determinados grupos sociales, sean estos jóvenes pobres, nacionales haitianos o deportados.

En todos estos casos, la violencia representa no sólo un hecho social real, sino también una construcción histórico-social que hace las veces de instrumento de poder o de replanteamiento de los sistemas de poderes. En última instancia, estas modalidades de violencia y las funciones que ellas cumplen se acomodan a las modalidades organizativas de la nueva delincuencia que hemos caracterizado anteriormente.

Sin embargo, el redimensionamiento de la violencia en estos sistemas criminógenos no explica por sí solo el papel que cumplen los diversos actores, especialmente los más visibles. Por eso, conviene discernir entre los diversos agentes ilícitos y violentos que interactúan y la función que cumplen, dado que su igualación por lo general 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.

Agentes Ilícitos y Violentos

En República Dominicana existen organizaciones cuyo objetivo de constitución tiende a ser más identitario que delincencial; las denominadas *naciones*, comúnmente se originan en esta vertiente. Las naciones emergieron en el paisaje urbano dominicano durante los años 2001 y 2004, como grupos del tipo de las fraternidades. Durante los últimos siete años proliferaron en una miríada de medio centenar de grupos, bajo un esquema de imitación (copy-cat), territorialmente localizados en barrios pobres y de clase media y alta. Algunos de estos grupos devinieron más violentos y más sofisticados, varios se transnacionalizaron hacia el Caribe, Europa y Estados Unidos.

La subyacente identidad política de estos grupos juveniles, sus características demográficas y su capacidad de transnacionalizarse los hizo particularmente atractivos como instrumentos del comercio ilícito de drogas empleados en las actividades más riesgosas del narcomenudeo. Si bien este es un patrón recurrente en los casos conocidos, tampoco puede ser generalizado, dado que no siempre ha sido conveniente para la criminalidad organizada el hacer un uso explícito de estas asociaciones, por ser estas un blanco privilegiado de la persecución policial.

La gran mayoría de estas asociaciones juveniles son consideradas por las autoridades y por la ciudadanía como delictivas o propensas a delinquir, aunque muchos de sus miembros no se autodefinan como tales, y su organización no haya sido necesariamente constituida con propósitos criminales. Es también muy cierto que con frecuencia miembros de estas asociaciones se involucran en actividades ilícitas y violentas, a conocimiento del liderazgo de la organización (lo mismo ocurre con la institución policial). Hay situaciones en las que esta dualidad es tan marcada en las asociaciones de jóvenes, pandillas y/o naciones que puede llegar a provocar una escisión entre un sector más violento y otro que termina incorporándose a las propuestas de legalización y regulación, como pudimos observar en el caso de las agrupaciones dominicanas radicadas en España.

Estas asociaciones de la calle son extremadamente dinámicas y amorfas; desaparecen y se rearticulan constantemente, dependiendo del entorno más o menos hostil que encuentren, de la competencia violenta que aniquila a miembros y abre oportunidades para el reclutamiento de nuevos integrantes; o de las políticas de exterminio contra el liderazgo implementadas por las autoridades. Por ejemplo, en la opinión de un joven dominicano entrevistado en Barcelona, integrante de la agrupación Black Panthers y ocasional vendedor de drogas en esa ciudad, el involucrarse en actividades ilícitas es muy diferente y más riesgoso en Dominicana que en España, porque: “En Dominicana la policía no juega, allá te matan.”⁵¹

Ciertamente, la violencia en los barrios dominicanos es consuetudinaria, esta viene con el oficio y el riesgo de defender la mercancía, el puesto y la clientela. Un joven narcotraficante entrevistado en un estudio reciente lo describe de esta manera, “Si uno vende más que el otro, comienzan a tirarte fuego para desbaratarlo” (...) “Nosotros asaltamos un punto de droga le quitamos la droga y el dinero y ellos nos tiraron, se armó el tiroteo”.⁵²

La emergencia del sistema de venta al detalle que surgió en el país en el año 2000 provocó una guerra virtual entre pandillas y entre estas y la policía. Anecdotalmente se sabe que los denominados “tumbes”, (robos de droga entre pandillas), son una de las razones más frecuentes de enfrentamientos entre los encargados de los puntos de narcomenudeo. También hay situaciones de violencia cuando se compite por la clientela y/o por la localización más favorable de los puntos de venta, lo cual incluye el desplazamiento de alguien de su lugar preestablecido.

Pese a lo dicho, la capacidad de influir como actor reordenador en el marco de la nueva delincuencia depende con mucho del tipo de relaciones que estos grupos logren articular con otros agentes violentos. También, de la diversidad de acciones criminales complejas en las que se involucren sus miembros, y sobretodo, de la capacidad de rendir servicios y de ganar legitimidad entre la población donde se insertan. Por el momento, eso no es lo que se ve en los barrios dominicanos, donde los ecosistemas criminógenos

muestran altos niveles de desorganización agencial y territorial, y por ello, los niveles de violencia entre y contra estos grupos siguen siendo sumamente elevados, lo mismo que los costos materiales y humanos de sus operaciones y su involucramiento en los negocios ilícitos. Sus miembros son, apenas, el eslabón más débil del circuito de la criminalidad organizada.

Desde una perspectiva sociológica, la nueva delincuencia facilita la emergencia de una nueva estructura social, no se trata necesariamente de una clase en el estricto sentido del concepto, sino más bien de una agregación social cuyos códigos, racionalidad, funcionalidad y acciones difieren de otros arreglos sociales. Este nuevo estrato social refleja una movilidad más dinámica (aunque amenazada por las frecuentes muertes prematuras), un grupo endógeno que crea sus propias reglas del juego. En otras palabras, asistimos a la re-estratificación de la sociedad por parte de la nueva violencia.

Estas organizaciones juveniles se colocan en el centro de los sistemas criminógenos que normalizan tanto la violencia “legal” y la ilegal, legitimando el uso de la fuerza por parte de los jóvenes y de la policía. El hecho de que las culturas violentas en República Dominicana se hayan perpetuado a lo largo de décadas de autoritarismo y de regímenes democráticos ha hecho más tolerantes a sus poblaciones y sus instituciones a las prácticas violentas, como nos lo hiciera saber un residente en uno de los barrios “Creo que el crimen esta rigiéndolo todo” ⁵³

Adicionalmente, cuando hablamos de actores violentos en el marco de las nuevas manifestaciones de criminalidad, esta clasificación no se limita a las pandillas de jóvenes y a las bandas criminales. Como veremos en los párrafos que siguen, también hay actores institucionales que participan activamente como parte de los circuitos de la criminalidad organizada.

Por último, hay que decir que no solamente son actores violentos y armados los que participan en la narcoactividad. La venta de drogas en los barrios se desarrolla principalmente bajo un esquema relacional patrón-clientelar que descansa en relaciones patrimoniales, de familiaridad y/o lealtad. Estudios recientes indican que hay barrios prácticamente controlados

por el narcotráfico, donde los moradores aceptan el control que imponen los capos por los servicios que brindan a la gente, comprando medicinas, comida y proporcionándoles ayuda económica.⁵⁴ Un morador describe esta relación en estos términos: “En el barrio Manolo Tavares, justo ahí mataron un señor y fue uno de los entierros más grande de Navarrete, donde la gente lloraba, porque el mantenía a la mayoría de la gente de ese barrio.” (GF Navarrete)⁵⁵

La organización de estas agencias criminales descansan apenas en una infraestructura relativamente minimalista de puntos de venta y de una serie de contactos no articulados que trascienden esos puntos de venta, para incorporar a una población más heterogénea de adultos, ancianos y niños como intermediarios ocasionales, pero su efecto normalizador deriva en la “narcotización” de los ámbitos socioeconómicos y relacionales dentro de la comunidad.

La Nueva Delincuencia Dentro de los Sistemas Criminógenos

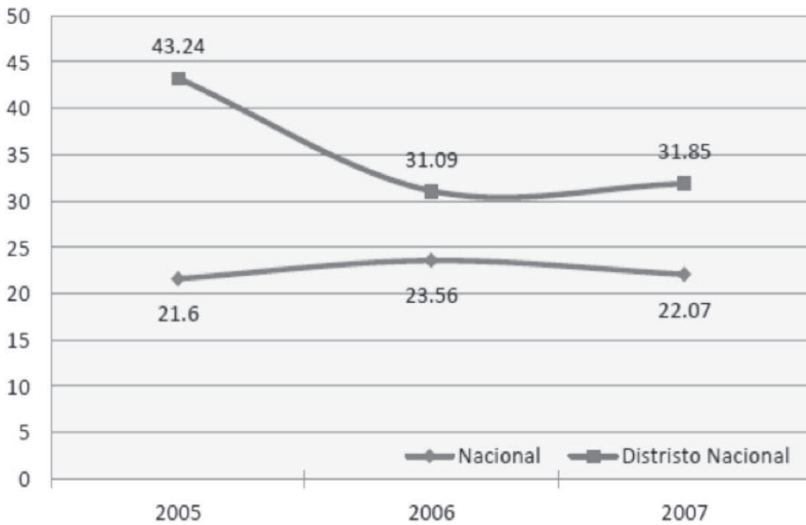
Al examinar en detalle estos sistemas criminógenos, sostengo que la nueva delincuencia urbana, empresarial, transnacional, oportunista, reordenadora, armada y estadotrópica encuentra en este nicho una estructura favorable de oportunidades para operar. Allí la narcoactividad diversifica y consolida sus vínculos horizontales con sectores económicos, comerciales y políticos locales y nacionales, empleándolos como recursos de validación mutua, permitiéndoles a los traficantes expandir sus áreas de operación para reducir la exposición y el riesgo.

El carácter urbano de la nueva delincuencia. Como ya se dijo, independientemente del comportamiento de la violencia en el territorio nacional, el drástico ascenso de las muertes violentas tendió a estabilizarse a mediados del 2006, mostrando una tendencia al declive hacia finales del mismo año, cuando la tasa nacional se colocó en 23.56 casos por 100,000 habitantes, para repuntar de nuevo a partir del 2008.⁵⁶ Esta violencia se concentró esencialmente en las zonas metropolitanas, como lo indican las

tasas de 43.2 por 100,000 habitantes en el Distrito Nacional en el año 2005, en relacion a la tasa nacional que para el mismo año registró una tasa de 21 por 100,000 habitantes. En el año 2006 descendió la tasa en el distrito a 31/100,000 habitantes pero aumentó la tasa nacional de muertes violentas a 24/100,000 habitantes. Para el año 2007 se observa un descenso de la tasa nacional de muertes mientras la del Distrito Nacional se mantiene estable. (Grafico 3.1)

Gráfico 3.1 Tasas de muertes violentas en el Distrito Nacional

Distrito Nacional: Tasa de muertes violentas por 100.000 habitantes. 2005 -2007



Fuente: Procuraduría General de la República.

Este patrón de localización asimétrica de la violencia aparece aun más acentuado en las áreas más desprovistas de servicios y bienes públicos y sobretudo de alternativas consistentes de ingreso, de empleo y de desarrollo personal.

Es en las ciudades primarias (de más de 1000,000 habitantes) y secundarias (de 25,000 a 100,000 habitantes) donde se concentra la clientela, y donde se viabilizan los mercados, los canales de distribución y donde se establecen los contactos políticos formales e informales. Esto explica la proliferación de redes de puntos de venta articulados alrededor de micro-

interacciones sociales que a su vez responden a relaciones macro sociales y macro políticas. Operativamente, en las áreas urbanas, los dealers contratan a los distribuidores en los vecindarios más pobres. Estos son responsables de la venta al detalle. Pero la droga también es almacenada en los vecindarios de clase media y alta de las principales ciudades, como lo demuestran los decomisos ocasionales realizados por las autoridades.

En los barrios pobres sin embargo, el flujo de clientes ricos que acuden a comprar drogas requiere que los administradores de los puntos se provean de seguridad para su clientela y para proteger su mercancía de los demás competidores, incrementándose así el armamentismo en los barrios más populosos.

Estas dinámicas producen un efecto **reordenador** del espacio social, como veremos en el próximo capítulo, dado que la inseguridad y el miedo que experimentan cotidianamente los moradores al verse atrapados en el fuego cruzado de la confrontación entre pandillas, entre vendedores rivales y la policía, restringe la movilidad dentro del barrio y la interacción social entre sus habitantes. Esta situación también diluye las formas tradicionales de control social y los valores compartidos, en la medida en que se fortalecen las relaciones simbióticas entre delincuentes y comunitarios, en la lucha cotidiana por la sobrevivencia económica.

De esta suerte, los puntos de droga de alto riesgo definen las fronteras dentro de los vecindarios, mientras las redadas policiales demarcan los límites de estos vecindarios respecto al resto de las zonas residenciales, aislando aún más las zonas más empobrecidas y sobreexpuestas a la criminalidad.

Esta lógica re ordenadora también aplica a patrones más complejos de interdependencia entre las redes de la criminalidad organizada y otras entidades como los partidos políticos, las comunidades, el sector empresarial, conformando lo que algunos especialistas denominan la “economía criminal.”⁵⁷ La trayectoria que traza este proceso consiste primeramente en garantizar los espacios geográficos que permitan operacionalizar los mercados; en segundo lugar, establecer los vínculos institucionales dentro

del sector privado y público, especialmente aquellos que garanticen la seguridad del producto, de los canales y de los agentes involucrados; en tercer lugar, garantizar los mecanismos de lavado de las ganancias; finalmente en establecer las redes internas de narcomenudeo alrededor de las cuales tienden a crearse nichos de oportunidades de empleos marginales e intermitentes que asumen para algunos un carácter de subsistencia, y que en contextos de escasez y desposesión facilitan la incursión de sectores de la población que no necesariamente han tenido un vínculo previo con la criminalidad pero que terminan percibiéndola como una actividad más dentro de la informalidad. En este proceso, la criminalidad organizada no solo resta atribuciones al Estado en sus funciones de proveedor de servicios, de regulaciones y de protección a los ciudadanos, en esa misma medida también le resta legitimidades.

Carácter empresarial de la nueva delincuencia. Como tal, esta delincuencia basada en la competitividad, en la inversión de capitales y en una división del trabajo desigual en la cual los beneficios tienden a concentrarse en pocas manos, mientras los riesgos financieros y físicos son asumidos por los detallistas. Su carácter expansivo y fragmentario: “Antes habían dos o tres que se conocían, tenían más poder, pero ahora hay más. Tú los ves, ahora hay muchos con menos poderes;⁵⁸ lo mismo que su capacidad de renovarse: “Siempre va a haber alguien que haga el relevo”⁵⁹ le permite operar como una empresa moderna, flexible. Así, la narcoempresa en el país consiste en el flujo permanente de mercancías, información, y servicios ilícitos que descansan en un doble sistema de redes: por un lado, hay redes que interconectan nudos geográficamente, por otro, redes de relaciones socio-políticas que articulan a individuos bien posicionados y/o conectados dentro del sector público y privado, con una mirada de intermediarios, detallistas, consumidores e informantes en los ámbitos locales. Ambos tipos de redes funcionan simultánea e interdependientemente.

El carácter micro-empresarial del narcomenudeo descansa en varios componentes: por un lado, la inversión de capital para comprar la mercancía,

localizar el puesto de venta y garantizarse la seguridad. Por otro lado, la distribución de funciones, ya que cada punto involucra a varios agentes con roles en seguridad, administrativos y de distribución a domicilio o en los puntos de venta. Finalmente, una estructura orgánica diversificada de suplidores, intermediarios y detallistas y de modalidades de colocación de la mercancía. La droga puede ser comercializada bajo una modalidad informal que aprovecha oportunidades y por tanto puede ser un acto espontáneo e incluso esporádico. También se usa el formato de la “reventa” de la droga, para lo cual se requiere un suplidor y un demandante. En este caso, el narcomendista es un intermediario entre dos agentes vendedores. Sin embargo, la modalidad más común es la de los puntos de venta con un dueño, donde la droga se adquiere por “consignación.” A medida que se recrudece la acción policial contra estos puestos, más tienden estos a ser regenteados por jóvenes menores de edad, y la venta tiende a invisibilizarse, usando los encargos a través de celulares, la venta en las casas de familia, en los puestos de comida, o en los bares:

“Hay familias que tienen un punto de droga en la casa y lo maneja la familia. Es un negocio familiar, así anda la cosa. Hay fritura con punto de droga, y colmados que son puntos de droga. Hay grandes problemas de seguridad⁶⁰”

La droga llega a los barrios a través de suplidores, en su mayoría, adultos y por lo general con un record delictivo previo. Muchos de ellos han pasado por una experiencia carcelaria que les posibilitó establecer contactos y aprender la forma de operar los negocios ilícitos.

Como cualquier otro micro-negocio, el de la droga refleja volatilidad, especialmente bajo las altas condiciones de riesgo y presión en que se realizan, lo cual supone adaptabilidad. Por ello, muchos propietarios “arriendan” su negocio a conocidos, cuando necesitan minimizar su perfil frente las autoridades.

Todos estos esquemas reorganizativos y gerenciales varían dependiendo de si la droga se vende solo en el barrio o en otros lugares, en cuyo caso

implica mas contactos, medios de comunicación y de transporte. En general, los puntos de venta al detalle demandan una inversión de capital económico y humano que excede con frecuencia su rentabilidad inicial. Por un lado, este capital es necesario para sobornar a las autoridades, contratar seguridad y disponer de armamento. Por lo tanto, existe una gran presión una vez que se instala un punto y se establece una clientela. Amén del riesgo de que se pierda la mercancía en manos de otros rivales, el propietario del negocio necesita un influjo constante de dinero, a fin de suplir la demanda que no siempre se obtiene de la venta. Los recursos necesarios se obtienen de otras actividades criminales como el robo a negocios, el asalto a camiones de comida y robos de cables eléctricos.

Transnacionalidad de la nueva delincuencia. El país es un eslabón importante en los circuitos regionales de droga, debido en gran medida a las capacidades organizativas de los narcotraficantes dominicanos, acostumbrados a lidiar con los carteles colombianos en Estados Unidos y en el Caribe. Esta nueva delincuencia conecta los mas depauperados barrios de Santo Domingo con las metro ciudades de New York, Boston, Miami, Madrid y Ámsterdam, así como Santurce, a través de pandillas criminales como Los Trinitarios, Dominican Don't Play (DDP), Forty Two, Los King, Black Panthers, Ñetas o agentes menos estructurados del tráfico de drogas y armas.

Muchas de estas pandillas transnacionales se originaron en la cárcel, algunas de ellas bajo la influencia de un liderazgo con un discurso político-social de contención, como en el caso del puertorriqueño Carlos "La Sombra," fundador de Los Ñetas, una organización multiétnica localizada en Estados Unidos, Europa, y América Latina, en la que participan dominicanos a través de sus capítulos en República Dominicana y España. Alrededor de estos ideales de bandidismo social se conformaron naciones que proclaman "la defensa por la igualdad de oportunidades y por la protección de las víctimas de abusos provenientes del sistema y las instituciones". Sin embargo, muchas de estas agrupaciones terminaron convirtiéndose en un recurso violento y lucrativo. Por ejemplo, un reporte publicado recientemente en la prensa

madrileña describe cómo las dos bandas dominicanas de mayor influencia en la zona, Los Trinitarios y los Dominican Dont Play (DDP) han logrado imponer su liderazgo, cambiando la filosofía de la calle, minimizando su perfil para evitar ser identificados por las autoridades mientras ejercen violencia cruda. No muestran sus tatuajes ni se visten por las reglas de la nación. Cerca de 500 miembros manejan el narcomenudeo y se enfrentan letalmente contra los miembros de la banda contraria (Los Trinitarios) en la lucha por el control territorial. Hay que resaltar sin embargo que estas agrupaciones empresariales y violentas son excepcionales y distintas a las pandillas a las que nos referimos que existen en los barrios dominicanos.

Ahora bien, por lo general, esta transnacionalidad genera diferentes y contrastantes prácticas, discursos y poderes según la diferenciación de los ámbitos societales y estatales donde se inserten. Esto hace que se produzcan algunas continuidades entre las asociaciones dominicanas en el extranjero y las nacionales pero que al mismo tiempo subsistan claras particularidades. Las distinciones dependen, de la capacidad de independencia que logren alcanzar los liderazgos en el nuevo territorio donde deberán ejercer poder y control. En este proceso, cuenta mucho las políticas públicas desplegadas por las autoridades, y las actitudes de las comunidades donde se insertan, así como el perfil que sobre ellos despliegan los medios de comunicación. Por ejemplo, los Dominicana Don't Play (DDP) y los Trinitarios, son más violentas en el exterior que sus extensiones en Dominicana. En cambio, los Forty Two, los Black Panthers, los Ñetas, tienden a estar menos articuladas a actividades de narcomenudeo en España que en República Dominicana, aunque en ambos lugares presenten altos niveles de violencia.

Por último, la transnacionalidad de la nueva delincuencia toma ventaja de la sinérgica relación entre redes ilícitas y redes tecnológicas y de comunicación, redimensionando la transnacionalidad de las micro redes y reconectando nudos, vía el intercambio de mercancías culturales, de información y de contactos. Varios de los grupos mencionados colocan en you-tube videos, canciones y encuentros entre capítulos en el país y en el exterior.

Criminalidad Estadotrópica

El concepto de estadotropismo fue introducido al inicio del volumen como un rasgo característico y a la vez facilitador de la nueva delincuencia violenta. Esta condición de estadotropismo es crucial a la empresa criminal por garantizar la constancia y robustez de los flujos de ilícitos en el ámbito nacional. En otras palabras, es difícil concebir que la criminalidad organizada se afiance en el país sin contar con algún tipo de relacionamiento con el Estado y con las instancias del poder político que éste articula. Un hecho que ilustra esto es la advertencia pública hecha por el asesor presidencial en asuntos de droga, de que para las elecciones congresuales y municipales del 2009 cerca del 30% de los aspirantes a los asientos y alcaldías a tenían relaciones con el narcotráfico.⁶¹ Esa situación nos fue confirmada por un traficante entrevistado en una de las localidades, asegurando que: “Ellos no van a poder nunca con el narcotráfico, porque el narcotráfico es político”.⁶²

Como veremos a seguidas, dado que los flujos de ilícitos se traducen en grandes beneficios para criminales, burócratas y funcionarios, la corrupción de alto nivel posibilita la entrada de drogas en el país y su distribución a través del sistema de redes descrito, potenciando la difusa y extensiva violencia que acompaña estos procesos.

¿Corrupción Como Siempre?

Con frecuencia, la corrupción se perfila como un comportamiento endémico a los sistemas de representación, de gobierno, administrativos, financieros y comerciales modernos. República Dominicana no es una excepción, como lo indica el índice de control de la corrupción del Banco Mundial, que situaba al país en el 2006 en el séptimo lugar, entre los más altos, de un total de 18 otros países con significativos niveles de corrupción, motivo suficiente para que el 87% de los dominicanos considerara que se trataba de un comportamiento “algo” o “muy generalizado”.⁶³

Es importante sin embargo distinguir la corrupción “común” de la asociada a la criminalidad organizada. En el caso de la primera, cada

cambio de administración política supone nuevos arreglos entre las elites gobernantes y administrativas emergentes, garantizando una circularidad de subalternidad ilícita. Sus consecuencias, siendo lesivas al interés y la moral públicos, por lo general no implican altos niveles de violencia. En el caso del segundo tipo de corrupción, los agentes que la avalan requieren la consolidación de sistemas que funcionen transversalmente a todas las administraciones, llegando a ser una precondition para la supervivencia de los arreglos político/administrativos en el poder o con acceso a el, aun cuando cambien los actores. Es decir, se requiere de un acuerdo de largo alcance entre competidores y las rupturas de tales consensos generan excesiva violencia. Cada cambio de gobierno supone entonces el reacomodo de los circuitos ilegales y violentos. En parte eso explica también el recrudecimiento de la violencia criminal con el cambio de gobierno y el relevo de las elites políticas en el año 2004.

En las zona metropolitana del Distrito Nacional, la corrupción antecede en orden de relevancia al narcotráfico entre los problemas que los capitalinos identificaron como los que más gravemente afectan al país, pero ambos están tan estrechamente entrelazados que en la perspectiva del 70% de los entrevistados, la policía está directamente involucrada con la delincuencia, lo que los hace sentir doblemente desprotegidos.⁶⁴ En la última década las noticias sobre policías, militares, agentes antinarcóticos implicados en actos violentos han pautado la trayectoria en la que paulatinamente se inserta el país. En algunas administraciones como en el caso de la de Leonel Fernández se tomaron acciones importantes, pero si en algunos casos se han ganado las batallas, aun perdura la guerra, especialmente en los niveles más altos de la criminalidad.

Esto queda claro con un rápido vistazo a los métodos utilizados para ingresar y sacar droga en el país, por medio del uso de contenedores, pistas improvisadas para el aterrizaje furtivo de pequeñas avionetas en el territorio dominicano; o “bombardeando” paquetes desde el aire. La apertura de estos canales solo se explica por una intrincada relación entre circuitos nacionales con carteles colombianos, nicaragüenses, y mexicanos y por el nivel de

involucramiento de funcionarios de alto rango en posiciones estratégicas como el control fronterizo o costero. Así lo admitió un Secretario de las Fuerzas Armadas, a propósito de una serie de crímenes ocurridos en la segunda ciudad del país, Santiago, de que “Tienen que haber militares, políticos y policías vinculados a esos casos.”⁶⁵ Los mayores escándalos relacionados al tráfico de droga y lavado de dinero ocurridos en la República Dominicana en la última década involucran a altos funcionarios y militares activos. Amén del mencionado caso “Quirino”, cuya solución derivó en su extradición y procesamiento en Estados Unidos, otro de los casos más escandalosos fue el “Pepagate”, una estafa millonaria a través de un banco *off shore* que operó impunemente por 14 años en actividades de lavado de dinero e involucró a importantes figuras políticas y funcionarios gubernamentales. Su protagonista, el coronel Pedro Julio Goico Guerrero, era responsable de la escolta del presidente Hipólito Mejía en el 2003, al momento de develarse el fraude. Este tipo de nexo más evidente entre elites burocráticas, políticas y fracciones de la criminalidad organizada podría ser uno de los factores más determinantes en el auge de la violencia criminal que antecedió al cambio de gobierno en el 2004 y que se profundizó en los años subsiguientes.

Más recientemente, la prensa se hizo eco de la ejecución de seis narcotraficantes extranjeros (nicaragüenses y colombianos) en una comunidad del este del país, en lo que parecía ser un caso típico de ajuste de cuentas. El juicio aun inconcluso de los implicados en el caso “Paya” involucra a un número elevado de miembros de la Marina de Guerra. El nivel de influencia de estos actores es tal, que a tres años de ocurrido el evento, la justicia aun no ha logrado procesar a las figuras políticas y militares de mas alto nivel e implicación⁶⁶ En otro episodio en el que murieron dos traficantes y un sargento mayor, el senador del lugar declaró que lo ocurrido “no fue un tumbé de drogas entre civiles, sino un tumbé organizado por la policía para quedarse con la droga y el dinero.”⁶⁷ También, la muerte no aclarada aun del narcotraficante Florián Feliz, mientras guardaba cárcel, así como los ajustes de cuentas que involucran a militares indican una progresiva especialización de la violencia como función de la narco actividad. La propia Dirección

Nacional de Control de Drogas (DNCD), organismo responsable del combate contra las drogas y contraparte de la DEA en el país ha sido periódicamente sujeto de purgas por la implicación de sus miembros en actividades dolosas. En una de las más recientes se expulsaron 400 miembros de los cuerpos armados por su involucramiento con el narcotráfico; en tres casos distintos, participaron un coronel de la Marina de Guerra, otro de la Fuerza Aérea y del Ejército.

También, de manera anecdotal se sabe que muchos de los casos de ejecuciones extrajudiciales a manos de la policía han respondido a intereses de grupos al interno de la institución. La magnitud del fenómeno de infiltración ha sido reconocida por el propio presidente Leonel Fernández, declarando que “El narcotráfico nacional e internacional ha penetrado sectores dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía” y que “El mismo constituye una de las causas principales del auge de la delincuencia.”⁶⁸

Su administración ha sido con mucho la que más esfuerzos ha desplegado en el plano nacional e internacional para abordar la crisis, pero ante el escalamiento y complejización del fenómeno es evidente que su abordaje trasciende las acciones de cualquier administración gubernamental y permea el tejido social, la clase económica, política y la burocracia estatal. La penetración de estamentos militares y burocracias por el narcotráfico alcanza también a la justicia, como lo indican los frecuentes casos de absolución de penas a narcotraficantes, venta de sentencias y descargas realizadas por jueces con total impunidad. Para los ciudadanos esta situación indica que *“Ya el narcotráfico, es como si fuera un poder mas fuerte que el propio estado dominicano”*.⁶⁹

Los impactos macroeconómicos de la nueva criminalidad son mixtos. Mientras que una parte del sector empresarial (65%) considera que el crimen constituye un obstáculo superlativo a la inversión, afectando a un 57% de ellos en su acceso a fuentes de financiamiento,⁷⁰ otra parte del mismo sector percibe cuantiosos beneficios de los negocios colaterales que genera la criminalidad organizada, el lavado de dinero y el flujo de capitales en el país.

La articulación entre estructuras burocráticas, clase política y agencias de la criminalidad organizada se da por varias vías: a) *Por infiltración*, como los casos mencionados de integrantes de la Dirección Nacional de Drogas de República Dominicana, y miembros de las FF.AA. y de la Policía Nacional, funcionarios públicos en los puertos marítimos y aéreos; congresistas involucrados en el tráfico de indocumentados, y gubernamentales en posiciones consulares que han proporcionado ilegalmente pasaportes falsos incentivando el tráfico de nacionales haitianos chinos y paquistaníes. b) *Por extrapolación*, como en los casos de grupos de interés “cimarrones”, dentro de las filas de las instituciones militares y policiales que en los últimos años han introducido la modalidad del sicariato por pugnas entre rivales. c) *Por simbiosis* o fusión con elementos criminales, más común en los niveles locales, con elementos policiales y del sistema de justicia actuando en contubernio con pandillas criminales.

Estas prácticas asumen un carácter más o menos institucionalizado por la recurrente permisividad e impunidad, llegando a ser un elemento intrínseco al cargo y a la corporación. Su carácter sistémico descansa en una cultura de silencio, *don't ask, don't tell*, que termina aceptando como “normal” el contrabando transfronterizo, el tráfico de influencias, la extorsión, las vendetas y la asociación de malhechores. Estos sistemas político-administrativos de carácter clientelar se sostienen en dos tendencias promovidas por los gobiernos, en primer lugar, la de transferir el diseño e implementación de las políticas públicas sociales y de seguridad a las fuerzas de control (policías y militares) y por otro el traspaso de competencias de estas políticas a otros actores privados, facilitándose en ambos casos la progresiva privatización de lo público.

Para el despliegue de estas capacidades la nueva criminalidad se aprovecha de los espacios de complementariedad entre la delincuencia callejera, la conflictividad intracomunitaria, interpersonal y la violencia organizada e institucional.⁷¹ Policías, agentes de control antidrogas, militares, fiscales y jueces ejercen su poder disuasivo y coercivo, así como su influencia para la apropiación de los recursos de poder, combinando

represión con protección, a fin de proveer seguridad e impunidad tanto a las redes como a los individuos involucrados en el tráfico de drogas y en otras actividades ilícitas conexas (prostitución, venta de armas, secuestros). Por otro lado, segmentos poblacionales se incorporan pasivamente en actividades ilícitas que conllevan sin embargo una violencia latente. Todos estos ejemplos dan cuenta de un sistema complejo que combina estilos corporativo-empresariales y/o patrón-clientelar, bajo un formato de redes que va captando a líderes comunitarios, jóvenes y moradores para la nueva división del trabajo requerida para la generación y acumulación del capital ilícito. Alrededor de la narcoactividad de menor y mayor escala se reafirman los no-lugares de la ley, por parte de actores legitimados por el poder del que están investidos.⁷² Como se verá más adelante al tratar la relación de los narcomenudistas con los agentes de control de drogas en las áreas urbanas, estos actores aprovechan este interregno para obtener beneficios.

Conclusión

En este capítulo se destacó el papel jugado por el narcotráfico como motor de la criminalidad compleja y violenta en el país en la última década cuando la sociedad y el Estado dominicanos pasaron a ser confrontados por la competencia de poderes entre actores violentos públicos y privados. Se argumentó, cómo a partir de su naturaleza empresarial, reordenadora, armada, urbana, translocal y estadotrópica, esta nueva criminalidad ha logrado ir ganando “la mente y el corazón” de diversos sectores sociales con diversos niveles de poder e influencia, al tiempo que logró impulsar procesos de adaptación negativa a partir de una serie de funciones de provision, mediación, conexión y reorganización en los ámbitos territoriales y en los espacios relacionales de poder político (Tabla 3.8).

En estos escenarios, la violencia pasó a ser un rasgo inherente a la función de control y relacionamiento entre las autoridades, los actores criminales y las comunidades. Estos elementos definen sobretudo el estadotropismo y el carácter empresarial, reordenador y urbano de la nueva criminalidad.

Pero la violencia no constituyó el único medio de establecer control por parte de la criminalidad, tampoco su supresión llegó a ser un indicador del control ejercido por las autoridades, más bien reflejaba el nivel de influencia por un lado y de organización/desorganización de la criminalidad compleja en los ámbitos más altos y más bajos de interacción. Es decir, la ausencia de violencia puede ser interpretada tanto como un derivado del control absoluto orquestado por la criminalidad organizada, así como también de la concertación entre los detentadores del poder político y administrativo y los actores criminales privados.

Los ecosistemas criminógenos operan bajo un doble track: por un lado, a nivel macro político, articulan una racionalidad de tipo corporativo/empresarial y estadotrópico que genera acumulación de riqueza ilícita a partir del aprovechamiento de estructuras de oportunidades que posibilitan la incorporación de agentes con gran influencia y acceso al poder. Aquí, los niveles de violencia son más reducidos y selectivos, se privilegian las concertaciones para el establecimiento de los canales y relaciones necesarias para la sostenibilidad del sistema. El track dos, descansa en relaciones clientelares, ejercitadas territorialmente, principalmente en los ámbitos locales, a partir del control espacio-temporal. La violencia aquí es más pronunciada por la fragmentación de las redes y la alta competencia entre múltiples actores de bajo calibre. La cooptación de actores no criminales es necesaria para operar legítimamente, posibilitando la participación intermitente de esos actores ocasionales.

Consecuentemente, la acumulación de riqueza por un lado y el control territorial por el otro, descansan en la disponibilidad de recursos de poder y coacción proveniente de las más altas esferas políticas y burocráticas y de la legitimidad que han logrado alcanzar los agentes y agencias criminales en el país y en sus contextos específicos en años recientes. Este patrón distingue sustancialmente a este nuevo tipo de criminalidad y violencia organizada, de la violencia tradicional y la callejera.

Así como en este capítulo se explicó la forma en cómo operan los ecosistemas criminógenos desde los niveles más altos de influencia, política, económica y administrativa en el capítulo siguiente se da cuenta de la forma en como estas construcciones recomponen lo social en los ámbitos locales, pasando por la paulatina transformación de valores, comportamientos y estructuras sociales y organizativas. Es en el terreno de lo local es donde se concretizan los nuevos arreglos socio-estructurales que experimenta la nación dominicana, pero como hemos sugerido aquí, esos nuevos arreglos se sustentan en factores históricos y sociológicos. Actualmente, los vacíos provenientes del deterioro de la legitimidad de las alternativas políticas tradicionales, sea que se trate de movimientos populares, de izquierda o ideologías liberales, son llenados por otros agentes y/o formas organizativas que “aprendieron” de las viejas injusticias y prácticas violentas. El predominio que estos agentes de la nueva criminalidad puedan llegar a alcanzar es proporcional a su capacidad de conciliar e integrar dentro de esos ecosistemas criminógenos los diversos intereses históricamente confrontados.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

IV

La situación de
(in) seguridad
objetiva y
percibida en
los barrios



CAPITULO IV

La situación de (in) seguridad objetiva y percibida en los barrios

Introducción



El Barrio, su Gente y sus Instituciones

En el capítulo anterior se explicó en qué consisten y cómo se conforman los ecosistemas criminógenos alrededor de las estructuras de poder económico, político e institucional. Estos ecosistemas acogen y dimensionan la nueva delincuencia urbana, transnacional, armada, reordenadora, y estadotrópica. Caracterizamos por tanto estos ecosistemas criminógenos como construcciones socio-políticas, culturales e institucionales que funcionan tanto en los ámbitos nacionales como locales. En los barrios urbanos más pobres, estos ecosistemas posibilitan la confluencia, la sobreposición y/o el conflicto de actividades lícitas e ilícitas y de actores públicos y privados violentos o potencialmente violentos. Ellos afectan de diversas maneras la sensibilidad colectiva, la convivencia cotidiana y el reordenamiento espacial donde operan, transformando los arreglos sociales preestablecidos.

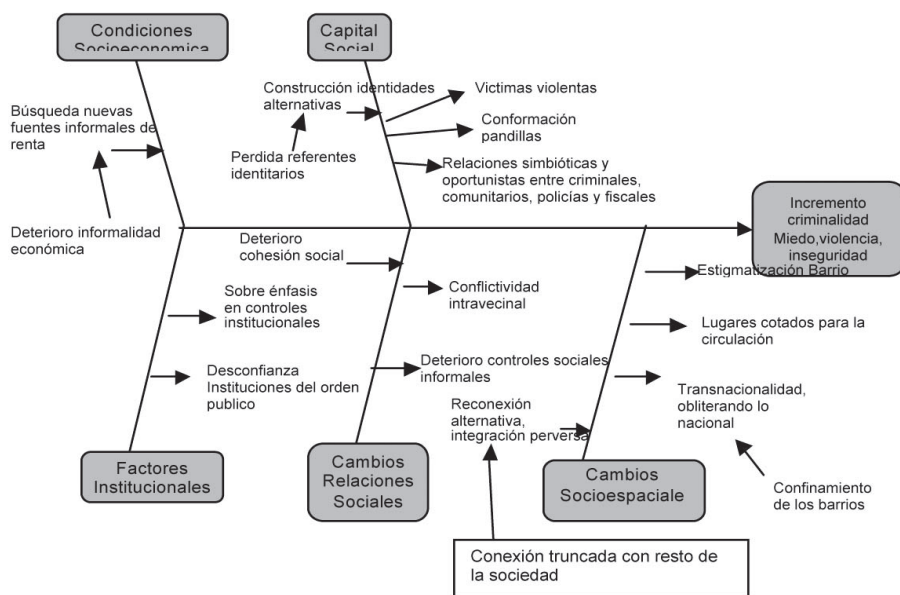
Como ya se dijo, los ecosistemas criminógenos se articulan alrededor de dos ámbitos en República Dominicana. Por un lado, a un nivel macro político-administrativo y por otro lado, a nivel territorial. El primer nivel descansa en sistemas de relaciones articulantes entre sectores corruptos de la administración pública y sobretodo del sistema de seguridad nacional y de la seguridad ciudadana (policías, jueces, fiscales) con agentes, entidades y grupos criminales, por medio de mercados no necesariamente estructurados y sobre todo a través de actividades puntuales. También, paulatinamente pero de forma progresiva se establecen nexos entre instancias políticas (partidistas y sindicales) y agentes criminales relacionados al narcotráfico y a otras actividades ilícitas. Estas tienden a ser más duraderas porque

generan una deuda de intereses y compromisos que sólo se saldan a través del acceso al poder político. Dada la necesaria disponibilidad de recursos materiales, conexiones y poder para facilitar transacciones, blanqueo de capitales y reducir riesgos, la criminalidad que opera a este nivel es más corporatizada y empresarial y en ella participan múltiples actores sociales, económicos e institucionales, sea de manera oportunista o más estructurada y consistentemente. Los mecanismos empleados de cooptación y extorsión, como la corrupción y el chantaje, se basan en un cálculo racional de los beneficios reales y potenciales entre sectores militares, policiales, judiciales, legisladores y funcionarios involucrados. Por tanto, la alta criminalidad opera con vínculos dentro del Estado y este nivel de vinculación constituye el cerebro del ecosistema.

Por otro lado, en los márgenes de la esfera político-administrativa se interconectan diversos actores a través de vínculos territoriales. Estos son agentes policiales y autoridades locales, dueños de comercios, delincuentes callejeros, intermediarios del narcotráfico, organizaciones y ciudadanos comunes.¹ A este nivel, las conexiones son más intermitentes y circunstanciales, más sujetas a las oportunidades criminales que facilite el medio. En estos espacios es donde comúnmente se manifiesta la violencia, la conflictividad aguda y otros efectos predatorios derivados de las actividades delictivas, del narcomenudeo y del acceso ilegal a armas. Por décadas las políticas de control se concentraron casi con exclusividad en el nivel más territorial del fenómeno, enfatizando el papel de las pandillas y naciones barriales en la expansión del narcotráfico obliterándose por tanto el nivel que posibilitaba la constitución de estos mercados y dinámicas localizadas. En años recientes, y en gran medida desbordadas por la complejidad del fenómeno criminal en dominicana, las políticas públicas comienzan a mirar a la integración entre estos diversos niveles y componentes, en favor de una visión política que aborda tanto las manifestaciones centrales/institucionales como las periféricas/territoriales del problema. Sin embargo, todavía persisten importantes vacíos de entendimiento sobre el accionar y la interacción entre los dos ámbitos.

Como se observó, los ecosistemas criminógenos se desarrollan principalmente en lugares de exclusión y desigualdad social, de débil presencia institucional y de predominio de actividades políticas y económicas informales y clientelares. Estas condiciones no son el único insumo para el desarrollo de estos ecosistemas, también se requieren arreglos institucionales, determinadas condiciones macro y micro sociales favorables; actores con capacidades de ejercer poder y control sobre los demás. Como resultado de ello, los ecosistemas criminógenos son criaturas mutantes, difíciles, pero no imposibles de encarar. Para entenderlos mejor, hay que estudiarlos en los escenarios donde se materializan todos estos elementos, los barrios más empobrecidos y con débil presencia del Estado, según se observa en el siguiente diagrama de causalidades.

Gráfico 4.01 Territorialidad de los sistemas criminógenos



Fuente: Elaboración de la autora

En los lugares urbanos más desasistidos, donde el Estado formal se ha replegado, otras dinámicas alternativas encuentran espacios de realización. Los barrios son contextos de alta vulnerabilidad que marcan una asintonía entre dinámicas asociativas con cierta permanencia (asociaciones, clubes de vecinos, organizaciones religiosas, naciones, pandillas y otras mas volátiles bandas delictivas, comités de autodefensa callejera. En cierta medida, en ellos lo que más resalta son las capacidades adaptativas de sus residentes. Ante las precarias condiciones laborales y de sobrevivencia surgen actividades ilícitas que proporcionan ingresos magros pero oportunos. La destrucción de un capital social y organizativo es compensada por la construcción de nuevas formas asociativas e identitarias que responden más a intereses de grupos específicos (de jóvenes sobretudo) pero que también dan paso a nuevas conflictividades. El deterioro del capital social impacta las relaciones intracomunitarias y debilita los mecanismos tradicionales de control. Ello también abre espacios para el surgimiento de otros recursos de control que pueden incluso estar basados en prácticas tradicionales que mezclan clientelismo, coacción e intimidación con una promesa difusa de protección.

De esta maraña de interacciones, surge una primera interrogante: La condición de territorialidad informalizada, el espacio social, vivencial, laboral y de interacción cotidiana que ella recrea, ¿determinan la situación de desventaja en que se vive, los derechos que se poseen, la calidad y las condiciones del ejercicio de la ciudadanía que se ejerce? Mi argumento es que sí lo hacen, y en ese proceso redimensionan esas mismas condiciones socio-espaciales y culturales que parcialmente socavan la existencia y la convivencia de los individuos. Por ello, es fundamental entender cómo impactan la violencia y la criminalidad en estos contextos y en cada uno de estos aspectos; quienes son las víctimas y quienes los victimarios o ambas cosas a la vez; cómo interactúan los diversos actores entre sí, como son ellos representados dentro y fuera del ámbito barrial y qué tipo de adaptaciones o resistencias positivas pueden también desarrollar.

Los Barrios Vistos Desde Dentro

La investigación sociológica y etnográfica que ampara este estudio constata que la violencia y la criminalidad afectan diferentes ámbitos de la vida cotidiana de los moradores de las barriadas, por ejemplo: el uso del espacio público, la seguridad dentro del hogar y dentro de las escuelas, la libre circulación, las oportunidades laborales. También afectan otros aspectos menos tangibles, como el sentido de pertenencia, la autoestima; la incertidumbre frente al futuro; la cohesión social; la moral y los parámetros valorativos, el sentido de justicia y la confianza en las instituciones democráticas. Los residentes de las barriadas reivindican su condición de “gente decente” y de “buen vivir”, pero infaliblemente experimentan sentimientos de frustración, desconfianza, descreimiento, temor y desprotección frente a la creciente inseguridad que padecen.

En estas localidades, el fenómeno mismo de la violencia es complejo. Sus moradores no hablan de ser víctimas de una delincuencia esporádica y anónima, sino de una delincuencia cada vez más articulada a la narcoactividad y al pandillerismo, a las bandas criminales, a las naciones, al “tigueraje” y al abuso policial. Dada la ubicuidad de esta delincuencia y la pluralización de la violencia, los moradores se sienten vulnerables y desempoderados porque reclaman a un Estado que se sabe ineficiente y se percibe como cómplice de sus victimarios.

En estos territorios criminógenos, tanto el comercio, y en menor medida el consumo de drogas, así como las actividades delictivas conexas, alimentan una especie de subcultura de sobrevivencia y convivencia tensa entre delincuentes y comunitarios; comunitarios y agentes del orden y entre los grupos que delinquen. La mayoría de los participantes en estos ecosistemas criminógenos no son criminales, pero tampoco colaboradores de la policía, sin embargo han terminado estableciendo relaciones simbióticas con ambos actores violentos para garantizar su propia seguridad, negociar su situación de desempoderamiento y quizás para obtener un modesto ingreso proveniente del empleo irregular que ofrecen los micro traficantes.

La Lógica del Narcotráfico

En los barrios de Santo Domingo, el microtráfico de droga, especialmente de cocaína, marihuana y crack, se sustentaba en la existencia de bandas o pandillas, muchas de ellas integradas por un liderazgo adulto profesional. Su reiterada presencia en los barrios es corroborada por el 46% de los encuestados por el Barómetro de las Américas en 2010, encabezando así la lista de países latinoamericanos donde sus ciudadanos dijeron sentirse afectados por tal fenómeno.² En la micro venta de droga se utilizan caminantes” o “mulas” quienes suelen ser adolescentes entre edades de 9 a 13 años. Estos jóvenes llegan a la edad adulta con una experiencia adquirida que luego les permite crear sus propios puntos de venta, siguiendo el mismo *modus operandi* para reclutar menores³. Las pandillas controlan el territorio y los horarios dentro de los que circulan los residentes del barrio, “acortando el día,” como reconocía un residente de un barrio.⁴ Estas pandillas protagonizan enfrentamientos armados para disputarse el control de los puntos de venta. Con frecuencia los moradores son atrapados en medio de las balaceras o aun dentro de sus casas, víctimas de “balas perdidas” que atraviesan los techos y las paredes de zinc y asbesto. Para muchos residentes esta nueva violencia les resta voz, espacios y recursos de negociación que se transfieren a grupos delincuenciales, pero en gran medida las formas de expresión que ellas encarnan reflejan la reformulación del contexto y las relaciones sociales en los ámbitos de exclusión. Quizás el ejemplo más concreto de estos cambios se observa en el uso de las protestas por parte de narcotraficantes en los barrios. En opinión de algunos dirigentes barriales, las protestas solían ser y continúan siendo, un recurso popular de presión social y de negociación directa con el gobierno, pero actualmente “están habiendo huelgas y movilizaciones de esos grupos de intereses. Cada vez que la Dirección (de control de drogas) se tira, hay huelga”.⁵ Más recientemente, con una creciente sofisticación organizativa, los narcotraficantes han pasado a dominar los escenarios que ocupaban las pandillas a inicios de la década pasada.

La comercialización, el consumo y el almacenaje de droga involucran además a una clientela externa a los barrios, dando visos del carácter expansivo de las redes de narcomenudeo; también a agentes del orden y funcionarios; a políticos y personas influyentes. Estas redes vinculan simultáneamente a actores y roles con fuertes y débiles poderes (soft y hard power) de influencia, algunas veces bajo formatos muy jerarquizados como las naciones y pandillas y otras veces como “nudos” o contactos (capos y narcotraficantes intermediarios) bien posicionados en los ámbitos y estructuras políticas, económicas y estatales a nivel nacional.

A pesar de las retribuciones que genera a diferentes niveles, este sistema no es igualitario. Siendo un mercado altamente competitivo, solo unos pocos acceden a los más altos dividendos. Por ejemplo, estudios recientes en varios países del Caribe sugieren que el grueso de los beneficios generados por el narcotráfico se concentra en apenas el diez por ciento de los involucrados.⁶ Es esta élite la que goza además de los privilegios de protección dentro de los sistemas de justicia, de finanzas y de comercio de los países, mientras los más vulnerables terminan siendo las víctimas de la violencia inherente a estos mercados ilícitos. La mayoría de los casos de drogas atendidos por la defensa pública, corresponden a individuos colocados en los niveles más bajos de la red del narcotráfico, es decir, detallistas, intermediarios o traficantes en los puntos de venta locales. En opinión de la directora de la Defensoría Pública, el grueso de los sometidos, “son gente que no tienen los recursos para pagar una asistencia legal.” Esta jurista considera que *“la cara de la justicia penal es la cara de la pobreza; la mayoría de las personas que guardan prisión son pobres.”*⁷ Por otro lado, la mayoría de los sometimientos más importantes de narcotráfico en el Distrito Nacional son conocidos por abogados privados, una realidad incluso admitida por el Fiscal del Distrito: “los casos más sonoros, todos tienen defensores privados”.⁸

En los barrios pobres de Santo Domingo, el microtráfico explota al máximo las asimetrías sociales a través de una compleja división del trabajo. De la miríada de individuos involucrados en el transporte, introducción,

almacenamiento, re-empacamiento, distribución y venta al detalle de la droga, un alto porcentaje son trabajadores informales, reclutados en esos barrios metropolitanos, de donde también provienen cerca del 90% de los que integran alguna pandilla o nación.⁹ Sin embargo no todas las agrupaciones de jóvenes están involucradas con el narcotráfico, (aunque muchas de ellas participan en diversos tipos de delitos). El hecho mismo de que las pandillas y las naciones son sujeto predilecto de la persecución policial constituye un límite para la narco empresa en los barrios, pero no es menos cierto que esta población es mano de obra barata disponible para asumir las actividades de más alto riesgo, así sea intermitentemente.¹⁰ Dentro de la ciudad, hay barrios que están más centralmente articulados a la red que otros que funcionan mas como mercados de consumo.¹¹

Estos particulares arreglos dejan entrever los efectos reorganizadores de la nueva delincuencia y la oportunidad que tiene ésta de contar con comunidades que aunque enclavadas en el mismo centro de los circuitos, funcionan como unidades relativamente aisladas del resto de la sociedad, inmersas en su propia realidad, aparentemente “encapsuladas”. A este proceso de aislamiento relativo contribuyen las prácticas institucionales reduccionistas, enfocadas más en la contención y el detente de los efectos anómicos que en el origen y las formas de reproducción de las dinámicas violentas y criminales. En la opinión externada por un funcionario público, la policía labora para evitar que la violencia y la criminalidad se “desparramen”¹² Este encapsulamiento es sin embargo un espejismo, que no resiste las tendencias translocales de los sistemas criminógenos. La capacidad adaptativa y expansiva de las modalidades criminógenas aprovechan de recursos como el Internet en la transmisión de valores e información entre entidades nacionales y agrupaciones juveniles localizadas en el exterior.

Las Autoridades Desvirtuadas

Con respecto a los actores estatales, las fiscalías y la policía en muchos de los barrios generan suspicacia y desaprobación en los ciudadanos. Los

moradores no ven en la policía una respuesta adecuada a los nuevos patrones de violencia, por varias razones: Primeramente, la policía les parece mal informada, mal entrenada y mal equipada para enfrentar la delincuencia barrial. En segundo lugar, con frecuencia miembros de la policía son percibidos como asociados con los narcotraficantes y los denominados *tígueres*, de modo que la gente común no se atreve a presentar denuncias ante la policía por temor a ser delatados por éstos. En tercer lugar, la “gente decente” se queja de la violencia proveniente de la misma policía en sus redadas indiscriminadas, de sus abusos y de los ajusticiamientos extrajudiciales, comportamientos todos éstos que alejan cada día más a los cuerpos del orden y a la justicia de las necesidades del público a los que sirven.

En éste capítulo se examinan estas interacciones en varios de los barrios más populosos del Distrito nacional, explicando la forma en como ellas impactan la calidad de vida y la convivencia de sus moradores. Tres preguntas orientan esta parte: 1) ¿Por qué se mantienen los ecosistemas criminógenos en los barrios, pese a los niveles de violencia involucrados?; 2) ¿Cómo se incorporan los agentes del orden al sistema? y 3) ¿Cuál es la correlación de fuerzas existente respecto a las múltiples violencias y a la criminalidad en estas comunidades?

Sociología de los Barrios Pobres

El Barrio como “Unidad” Fragmentaria

Lo primero a esclarecer aquí es qué son los barrios marginales, como y quienes los constituyen. El barrio marginal es, en el contexto dominicano, una entidad socio-espacial urbana en la que prevalece una población de ingresos bajos y medio-bajos, con frecuencia físicamente delimitada y separada de otras zonas residenciales. A nuestra definición habría que agregar la dimensión sociocultural que aporta Marcelo Bauman al caracterizar las favelas brasileñas, describiéndolas como microsistemas culturales relativamente autónomos con respecto al resto del tejido urbano,

y caracterizados por una serie de valores y comportamientos sociales que resultan de la exclusión social.¹³ Esta definición contextualiza a los barrios en el marco de procesos históricos que continúan determinando las precarias condiciones socioeconómicas, la violencia y la conflictividad dentro de las cuales sobreviven sus pobladores.¹⁴

Al igual que las favelas, las “villas miseria” brasileñas o los “ghetos” puertorriqueños y newyorkinos, estudiados por Zaluar, por Arias y por Bourgois, las barriadas dominicanas contienen una larga historia de luchas y sobrevivencias¹⁵ como se demostró en el segundo capítulo, la mayoría de los barrios que existen actualmente en Santo Domingo son el resultado de fenómenos sociopolíticos y socioeconómicos: por un lado, de las constantes migraciones rural-urbano que se produjeron pausadamente durante la dictadura trujillista, se aceleraron a partir del ocaso de la dictadura y se mantuvieron de manera fluida hasta muy recientemente. Por otro lado, las tendencias urbanizadoras también fueron el resultado directo de las políticas de relocalizaciones inducidas o coaccionadas por los diferentes gobiernos a lo largo de cuatro décadas. Como lo confirma Wilfredo Lozano en su investigación sobre la expansión urbana de Santo Domingo, parte de este proceso fue el producto del patrón de industrialización sustitutiva de importaciones que localizó a las empresas emergentes en los linderos de la ciudad, a cuyo alrededor se conformaron los asentamientos de trabajadores demandados por estas empresas.¹⁶ Las sucesivas expansiones (década de los 80 y 90) estuvieron más asociadas por un lado, a factores sociodemográficos como la tendencia de los nuevos migrantes no articulados a trabajos formales, a localizarse en áreas ya urbanizadas y en terrenos propiedad del Estado dominicano, conformando así un nuevo segmento de pobladores informales en términos laborales y en su relación con la renta del suelo. Por otro lado, importantes sectores de estos nuevos asentamientos resultaron de las políticas de desplazamientos de otros barrios y de las tendencias gentrificadoras promovidas por la clase alta emergente y apoyadas por el Estado, acentuándose de esa manera el patrón de periferalización e informalización urbana. La circunvecindad se completó cuando los procesos

de expansión de la ciudad, de construcción de carreteras y de relocalización de zonas comerciales terminaron absorbiendo estos barrios que ahora forman parte del entorno urbano.

Las características sociodemográficas de esta población determinarían en los sucesivos el patrón de urbanización de la pobreza y la informalidad predominante al día de hoy. El estudio de Lozano, amparado en una encuesta Urbana de Santo Domingo de 1991, muestra el bajo nivel educativo de la mayoría de los pobladores de estas localidades, cuyo promedio de escolaridad para entonces se situaba en apenas siete años; también su predominante origen migrante (más del 70% provenían de comunidades rurales u otros barrios) su precaria inserción laboral, en tanto que 28% del promedio de los residentes en los barrios estudiados por la encuesta se ocupaban en trabajos de cuenta propia, 14% se declararon como trabajadores informales y 27% no trabajaban al momento de la encuesta. El ingreso familiar apenas alcanzaban a registrar los US\$240 mensuales, en parte debido a que más del 70% recibía remesas provenientes de parientes en el exterior; apenas 51% de las viviendas tenían acceso a agua potable y 52% a electricidad.¹⁷

Históricamente todos estos procesos de reconfiguración estuvieron signados por la violencia y el atropello a los derechos ciudadanos, evidenciando por un lado, la determinante influencia que sectores económica y políticamente poderosos tienen en las decisiones de política urbana y por otro, la muy débil presencia de las autoridades locales (principalmente los ayuntamientos) en el quehacer de políticas públicas habitacionales, de servicios y de seguridad. Sin embargo, también dieron lugar a la conformación de liderazgos locales y a la agregación de experiencias colectivas de participación y de resistencias.¹⁸ Por lo tanto, los barrios también son el reservorio de un repertorio de respuestas adaptativas generadas desde diferentes sectores de la sociedad civil.

Pero además, los barrios se conforman simbólicamente en el imaginario de la sociedad dominicana como lugares de evicción, como “no-lugares”. Construidos en su mayoría a orillas de las cañadas y desagües de desechos

sólidos o en la vereda del río Ozama, que divide la ciudad entre la parte “alta” y el centro. Sus nombres no pueden ser símbolos más gráficos de su realidad: la Ciénaga, los Guandules, Los Ríos, Los Tres Brazos, Sabana Perdida, El Vertedero de Duquesa, Villa Marina (Mapa 4.1). Con frecuencia sus moradores se ven expuestos al desborde del Ozama y sus afluentes, lo mismo que de las cañadas, agregando esas desgracias “naturales” a las humanas. En las estadísticas oficiales es de allí desde donde proviene el grueso de los muchachos encarcelados por peleas, por consumo y venta de drogas. Los barrios de la “parte alta” son también el escenario donde ocurren la mayoría de los encuentros fatídicos interpersonales. Para el año 2004, la tasa de homicidios en estos barrios de la zona norte llegó a colocarse en 68.9 por cada 100,000 habitantes, en comparación con la tasa de 43.2 para Distrito Nacional. En otras palabras, el 62% de las muertes violentas se concentraron en apenas catorce barrios de los 36 que posee el Distrito, algunos de los cuales se incluyen en la Tabla N° 4.1. Durante los años 2004 y 2005 barrios como María Auxiliadora y Capotillo concentraban el 18% y el 15% de todas las muertes violentas de todo el Distrito ¹⁹

El Ejercicio Político de los Pobres

A pesar de sus muchos problemas, los barrios populares han sido además una fuente importante de recursos para el sistema político formal porque en ellos se concentra un alto porcentaje del electorado. Además, desde muy temprano ellos acogieron formas diversas de ejercicio de política informal. Allí confluyeron los comités de lucha popular (CLP), las juntas de vecinos, los comités de base, los clubes culturales, las comunidades eclesiales de base (CEB), pero también otras formas de resistencia menos estructuradas como las huelgas.²⁰ Una buena parte de este movimiento popular fue duramente reprimido tanto por los gobiernos conservadores de Balaguer, como por el gobierno de ascendencia populista del PRD. Sin embargo, varias de estas organizaciones fueron promovidas por los partidos políticos que en uno u otro momento ostentaron el gobierno.²¹ Por lo tanto, en esos barrios se sintetizó el sincretismo paradójico de una representación

política acotada por la exclusión social que se resuelve básicamente por la vía del clientelismo y de la prebenda.

Muchos de estos formatos organizativos hoy están casi extintos en el encuadre urbano dominicano, como es caso de los clubes culturales juveniles cuyo liderazgo fue desarticulado, apresado y aniquilado durante el balaguerato. Estos clubes culturales fueron quizás la última expresión de resistencia juvenil transformadora que acogieron las incipientes comunidades urbanas.

Sin embargo, el hecho de que estos movimientos populares fuesen desarticulados no significa que la resistencia, o incluso las consecuencias de la injusticia social, no se manifestaran de otras maneras, incluyendo las manifestaciones anómicas que aborda este estudio. Para entender mejor éstas dinámicas que expresan diferentes formas de adaptabilidad negativa, es útil la analogía de Sidney Tarrow sobre los movimientos sociales. Según este autor, éstos se conforman cuando “ciudadanos comunes, animados por sus líderes, responden a cambios en oportunidades que bajan el costo de la acción colectiva, revelan aliados potenciales y muestran los puntos vulnerables de las élites y las autoridades”. Para Tarrow, aún los actores más débiles o desorganizados podrían aprovecharse de los recursos externos al grupo²² En el mismo sentido, sostengo que la accesibilidad de la participación en actividades ilícitas y la disponibilidad de aliados influyentes provenientes del sector público y privado han coadyuvado una estructura criminal de oportunidades favorables a la consolidación de los ecosistemas criminógenos. Parte de esta historia se entiende mejor en los párrafos siguientes, vista desde el prisma de los barrios de Santo Domingo.

Características Demográficas y Socioeconómicas de los Barrios

El Distrito Nacional esta estratificado en tres circunscripciones, una de ellas es la más heterogénea en cuanto a la composición y el nivel socioeconómico (NES) de su población, con predominio de barrios de clase media y alta, intercalados por barrios muy pobres. Las dos restantes tienden a ser

más homogéneas. De acuerdo con el último censo (2002), el desempleo en estas últimas afectaba al 66% de sus residentes, es decir, al menos tres veces más que el promedio registrado una década atrás por el estudio de Lozano.

Nuestra investigación se concentra en estos asentamientos de mas bajo NES del Distrito Nacional y de la capital de Santo Domingo. Hasta inicios de los 90, se mantuvo el crecimiento poblacional segregado y la arrabalización en estos barrios.²³ Son estos barrios los que registran la mayor densidad poblacional del país y, las más altas tasas de hacinamiento (40%).²⁴ Se trata de una población con cierto nivel de arraigo territorial, ya que el 94% de sus habitantes reportó tener más de cinco años residiendo en el mismo lugar. Sin embargo, para el año 2002 el censo sí llegó a registrar una pérdida de población que se mantendría a lo largo de la década. Sin embargo, la característica demográfica más determinante de estos barrios radica en la población esencialmente joven que contienen, con un 74% de personas menores de 39 años de edad, lo que agrega una fuerte presión a la situación de desempleo y falta de alternativas económicas, formativas y lúdicas.²⁵ Esta población joven, vulnerable social y económicamente y con frecuencia descuidada, es la más expuesta a la violencia letal. En el año 2002 el Banco Mundial identificó al segmento poblacional urbano dominicano situado en el rango de edades de 15 a 29 años como una población de alto riesgo, con una tasa ajustada de homicidios de 19.7 (por 100,000) lo cual duplicó la tasa nacional de 10.2 para ese período. Esta condición afecta en mayor medida a jóvenes varones, cuya tasa de homicidios fue de 35.3 (por 100,000 habitantes) en el 2002, casi dos veces más alta que la tasa nacional masculina de muertes (18.3) y que la tasa mundial de muertes entre jóvenes varones (19.4 por 100,000 habitantes).²⁶

Un análisis factorial aplicado a varios de estos barrios en el año 2005 indicó que sus moradores están mayormente aquejados por la pobreza y la falta de oportunidades (Ver Tabla N° 4.2), en adición al hecho de que 35% de estos barrios están muy afectados por el narcomenudeo. En un ámbito caracterizado por la escasez, los problemas sociales del barrio se

entrecruzan con las necesidades básicas insatisfechas. Para el 2005, la Línea Basal aplicada por Newlink en los barrios identificó el acceso a la energía eléctrica (para el 80% de los entrevistados) y la inseguridad ciudadana (79.1%) como los dos principales problemas que en opinión de los moradores el Estado debería resolver.²⁷ Sin embargo, según el Observatorio de Seguridad del Ayuntamiento del Distrito Nacional, para el 2008 las preocupaciones relacionadas a la seguridad ciudadana superaban las restantes en el listado de los ciudadanos.

A este cuadro de necesidades y problemas sociales, se agrega la situación de insalubridad que todavía afrontan sus moradores por la precaria disposición de desechos sólidos y las aguas mal encauzadas en las cañadas que atraviesan muchos de estos barrios, transportando enfermedades y riesgo físico, cuando estas se desbordan y arrasan las casuchas colindantes. El ruido excesivo de los motores y la música de los bares, así como la falta de privacidad por el hacinamiento, son todos factores que generan confrontaciones entre los vecinos y socavan la tranquilidad y la buena convivencia en los barrios.

La vida en los barrios se define por su inmediatez, por lo efímero de los logros y por las expectativas siempre más allá de esos logros. Pese a ello, hay un búsqueda constante de salidas, que se refleja en las iniciativas colectivas como las marchas por la paz y la convivencia y en las vigiliadas nocturnas que organizan los vecinos para evitar la colocación de puntos de venta de droga.

Capital Humano y Características Ocupacionales. A pesar de la aparente homogeneidad en las condiciones sociales en estos barrios, hay diferencias entre ellos en cuanto al nivel educativo de su población. Algunos barrios registran las tasas más bajas de matriculación que afectan entre 60 y 70% de sus residentes. Ello se debe a la pobre cobertura del servicio, dado que casi todos carecen de escuelas intermedias y técnicas y sólo cuentan con escuelas hasta el nivel primario. Por ende, las capacidades que poseen estos jóvenes para insertarse en el mercado laboral formal son limitadas. Diversos estudios indican que las actividades más frecuentes en la que se involucran estos estratos son trabajos de poca cualificación, como recogida

y reciclaje de desechos, albañilería, venta de productos alimenticios en la calle, que no aportan al desarrollo personal o económico de estos ciudadanos. Esta inserción precaria se debe también a la escasa oferta de empleo en esas zonas. El porcentaje de la población económicamente activa en esos barrios ronda entre el 70% y el 80%, pero la tasa de ocupación es de apenas 49%.²⁸ Otra forma de mirar esta situación es a partir de las tasas ampliadas de desocupación, que para el país se situaba en 16% en el año 2002, mientras que para nuestros barrios era de 17%. Es a esto a lo que se refieren los moradores cuando insisten que los jóvenes no encuentran “oportunidades” en los barrios. Las “oportunidades” descansan más bien dentro del sector informal y como bien destaca Lozano, los pobres urbanos se ven conminados a diversificar sus estrategias ocupacionales para obtener ingresos.²⁹ Según la Encuesta Urbana de Santo Domingo (1991), la mayor parte de estas actividades informales tenían por escenario el mismo barrio (35%), seguidas por el empleo en barrios de clase media (13%).³⁰ Dicha encuesta determinó también las percepciones ciudadanas sobre la situación de la violencia urbana, de acuerdo a sus características socioedemográficas y ocupacionales: la categoría de trabajadores y pobres eran los que mayormente consideraban que la violencia había empeorado con respecto a una década atrás y esta percepción era más acentuada entre los trabajadores por cuenta propia y los informales.

Datos oficiales indican que en la primera parte de la década del 2000, la informalidad laboral a nivel nacional oscilaba entre 50% y 55%,³¹ mientras en los barrios excluidos y/o marginados, la informalidad rondaba el 60%.³² Una característica que define el empleo informal es su alejamiento o incumplimiento de ciertas regulaciones de tipo burocrático, fiscal, sanitario y de seguridad. La informalidad laboral es una cara de la desprotección estatal que hemos caracterizado como la “desciudadanización.” Esta inserción laboral se caracteriza por la incertidumbre y la inconsistencia contractual.

Una hipótesis que se deriva de estos datos es que las actividades económicas informales, especialmente aquellas restringidas a la territorialidad de los barrios donde existen pocas alternativas de diversificación laboral, fomentan una estructura complementaria de oportunidades entre muchas de

las actividades informales lícitas con los trabajos informales producidos por los ecosistemas criminógenos, de perfil delictivo, de bajo nivel formativo y variables niveles de riesgo, como por ejemplo, el robo de teléfonos celulares, el robo y reciclaje del cableado eléctrico público, así como la venta intermitente y a pequeña escala de drogas. Estas actividades a su vez empatan con otras que están más allá del borde que distingue lo lícito de lo ilícito, como la prostitución y la colocación de apuestas. El hecho de que muchas de estas actividades informales lícitas e ilícitas se ejecuten alternativamente y que se trate en ocasiones de “crímenes sin víctimas” aparentes, o de acciones autoinfligidas, como por ejemplo el consumo de drogas y la prostitución, en cierta medida les resta el carácter de gravedad e intencionalidad al ejercicio de lo ilícito en la subjetividad de muchos jóvenes perpetradores. Sin embargo, las hace fácil sujeto de criminalización. Todo esto da cuenta de la metamorfosis que registran las actividades consideradas criminales dentro de éstos ecosistemas.

En términos generales, vista desde la perspectiva de los mercados laborales y de consumo, la informalidad laboral tiende a ser analizada como una manifestación patológica, casi exclusivamente a partir de los sujetos “marginales” involucrados en estas economías des-reguladas. Pese a ello, muchos de los servicios que se generan en estos sistemas económicos y de mercados no regulados no sólo sirven a la población de los barrios, también son aprovechados por sectores externos al barrio, bien posicionados, que no pueden adquirir tales servicios de manera abierta por su carácter ilícito.³³ Por lo tanto, esta función suplidora de una demanda externa constituye un aliciente importante para el mantenimiento de los ecosistemas criminógenos en los barrios del Distrito.

A pesar de las pocas estadísticas disponibles la encuesta aplicada por Newlink, para el Plan de Seguridad Democrática (PSD) encontró que 67% de los moradores de los barrios dijo sentirse inseguro en su lugar de residencia y 58% en el transporte público que usa para llegar a sus vecindarios.³⁴ Estos sentimientos no eran infundados, dado que los homicidios en los barrios de

la zona norte de la ciudad llegaron a constituir el 32% del total de muertes violentas en el distrito en el 2004.³⁵

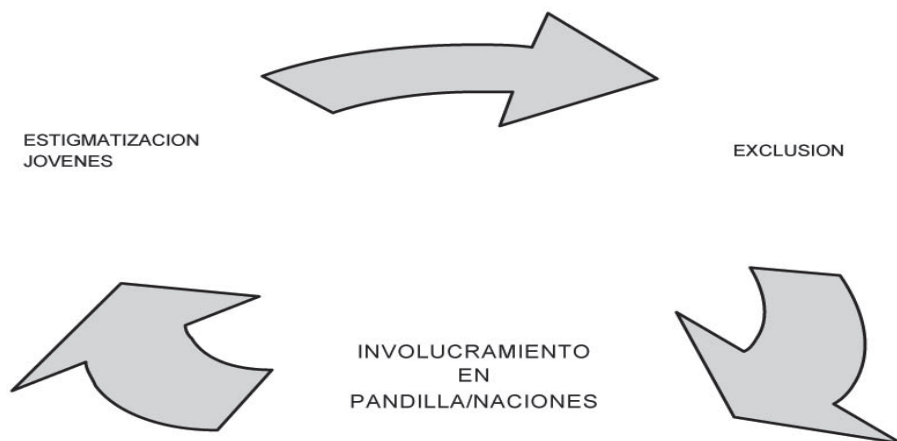
La línea basal que aplicamos en el 2005 reveló que entre 52% y 86% de los moradores de los barrios de la parte norte del Distrito consideraban que la delincuencia callejera era el principal problema que los abatía. Todos los indicadores que fundamentaban esta percepción colectiva de inseguridad también registraron un aumento con respecto a años anteriores: Por ejemplo, entre el 62% y el 87% de las personas entrevistadas consideró que el delito había aumentado en cada uno de sus barrios, especialmente los robos y los asaltos en la calle, los robos en las viviendas y en los comercios y la sustracción de vehículos.³⁶ Entre el año 2005 y el 2008 si bien los robos a la propiedad tendieron a concentrarse más en los barrios de clase alta, estos también ocurrían en los barrios marginados, en magnitudes consideradas graves por sus habitantes. Entre un 70% y un 80% de los residentes consideró que también el consumo y la venta de drogas habían aumentado, lo mismo que las riñas entre vecinos (Gráfico 4.1). Por lo tanto, al menos en parte, se trataba de una violencia ejercida por gente pobre contra pobres. En las conversaciones grupales con personas provenientes de diferentes sectores y edades en los barrios, este incremento del delito se asociaba a otros tres factores también en ascenso: en primer lugar, el tráfico, la venta y el consumo de drogas en las calles y puntos públicos del barrio, resaltado por más del 80% de la población entrevistada; en segundo lugar, el pandillerismo y la presencia de naciones, cuyo aumento fue considerado por el 90% de los residentes (Gráfico 4.2) y en tercer lugar, la actuación corrupta y abusiva de la policía. La corrupción y la violencia policial fueron destacadas por el 96% de los entrevistados.

Interesa destacar aquí que para los residentes y líderes barriales, era claro que fenómenos como el consumo (drogadicción) y la venta de droga respondían a múltiples factores estructurales y coyunturales que provocaban a su vez una intrincada red de implicaciones respecto a las que no existían respuestas simples de abordaje (Gráficos 4.3 y 4.4). En parte ello era un

signo de los tiempos, la rapidez de los cambios en el patrón de criminalidad desconcertaba a muchos y los mecanismos tradicionalmente utilizados para tratar con una serie de problemas sociales paulatinamente se habían diluido o resultaban ineficaces ante los nuevos escenarios de conflictos o incluso se habían transformado en algo que a los propios moradores les costaba reconocer.

Pandillerismo y Juventud Estigmatizada. Uno de los fenómenos sociales que resultó redimensionado en el nuevo contexto de inseguridad fue la predominancia de pandillas y naciones en la mayoría de los barrios, visto como un problema grave por el 80% de sus moradores. Si bien la existencia de pandillas no era un fenómeno nuevo, los niveles de violencia (armada) y la composición de estas agrupaciones (en término de edad y género) si agregaban un nuevo perfil al fenómeno. Los jóvenes en los barrios consideran al pandillerismo como el resultado lógico de la falta de oportunidades que ellos encaran, lo mismo que la discriminación que sufren por parte de la población adulta en las comunidades y por las autoridades, educadores, fiscales y policías, traduciéndose en rechazo social y ostracismo dentro de sus propias comunidades (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5 Ciclo Vicioso Jóvenes Infractores



En casi todos los barrios la juventud es identificada por la población adulta y las autoridades, como el principal perpetrador de los actos delictivos asociándola al agravamiento de la situación de criminalidad, la violencia armada, el microtráfico y el consumo de droga. Muchos consideran que el delincuente de ahora es más joven y más violento, que porta armas de fuego y actúa más desaprensivamente que los delincuentes del pasado. “Ahora los que están son los dizque Menores” -declaraban los adultos en los grupos focales- “que esos no respetan, esos no conocen a nadie”.³⁷ Derivado de estas aprehensiones, el nuevo sujeto delincuencial ha traído al ámbito de lo legal nuevas controversias sobre las políticas correctivas, especialmente en lo relativo a la protección de menores, en la medida en que muchos residentes consideran que las prerrogativas que el sistema otorga a los más jóvenes disminuyen las posibilidades de “disciplinar” a los muchachos.

“La mayoría entonces no son gente de edad, es decir, como de 23, 24, 25 años, más bien son niños de 13 y 14 para abajo. La inseguridad también viene a mi parecer, por el código penal que han puesto los jueces o la cámara del senado, porque ahora un menor o cualquiera mata a una persona y si no lo ven o si no lo acusan, ellos sabiendo que fue el que lo mató lo sueltan, entonces, ya ellos (los delincuentes) se siente con ese poder”³⁸

No es de asombrarse que algunos moradores de los barrios reclamen la reducción de la edad a la que pueden ser sometidos los menores, sin considerar que ello no sólo tiene un efecto contraproducente y violatorio de los derechos de los niños, sino que también refuerza la tendencia de la narcoempresa a captar a los más jóvenes aún. Por otro lado, como quedó claro en los grupos focales, los jóvenes se sienten ser un material desechable por parte de quienes no entienden sus necesidades y realidades particulares, sus patrones de consumo y de relacionamiento, convirtiéndolos en un recurso re-usable por la criminalidad.

En estos contextos de alarma sobre la nueva delincuencia, existen pocos estímulos para abordar las necesidades de largo plazo. A pesar de

que muchos endilgan a los jóvenes el no asumir responsabilidades y el no aceptar la autoridad, su militancia dentro de las naciones desmiente esa percepción. Al interior de sus organizaciones, ellos deben acatar reglas y seguir normativas y demostrar lealtad y acoger valores con frecuencia impuestos. Muchos mueren y algunos matan por someterse a estos parámetros.³⁹ En adición a la falta de incentivos, también existen obstáculos que dificultan la integración a sus micro-sociedades. El hecho similarmente contraproducente de que muchos jóvenes sean “fichados” por la policía, convirtiéndolos en un “expediente delictivo” difícil de anular, constituye no solo un factor más de la discriminación social sino también un serio impedimento para que estos jóvenes logren eventualmente acceder al sistema formativo y laboral. Muchachos y muchachas admitieron múltiples veces, en las entrevistas y en los grupos focales, que buscaban en la calle lo que no podían encontrar en sus comunidades. Las condiciones que estos jóvenes encuentran en sus vecindarios pre condicionan su vida ya estigmatizada. Por ejemplo, a la existencia de grupos perpetradores cuya función principal es reclutar a otros jóvenes, se agrega la ausencia de orientadores y/o tutores que funcionen como referentes positivos que merecen ser replicados.⁴⁰ Además, muchos jóvenes ingresados al sistema penal o a instituciones correccionales reanudan el ciclo vicioso de la cárcel a la calle. También con frecuencia, muchachas aun adolescentes se ven atrapadas en un embarazo prematuro y por varias razones, incluyendo institucionales, terminan expoliadas del sistema escolar. Estos fenómenos expresan una serie de desconectividades, no solo con respecto al Estado, sino también de tipo transgeneracional. Por ejemplo, en los grupos focales, muchos jefes/jefas de familia expresaron el temor de que sus hijos estuviesen involucrados en actividades delictivas a través de las agrupaciones de la calle.⁴¹ Como padres, muchos expresaron sentirse desautorizados, incapaces de comunicarse con sus hijos o de imponer normas de comportamiento. Varios admitieron estar conscientes de que sus hijos estaban involucrados en el consumo y venta de drogas y de que manejaban armas blancas o de fuego, pero declaraban su desconcierto sobre como manejar la situación. Algunos dijeron preferir que la policía

los encarcelara para reducir la violencia en el hogar y en la comunidad. Otros, por el contrario, resienten las respuestas proformas que terminan en un callejón sin salida, como fue evidente en un grupo focal donde una participante lamentaba que su familia no hubiese encontrado una salida antes de que su hermano fuese muerto en un intercambio de disparos con la policía. Es evidente que el manejo de estos asuntos, con implicaciones inevitablemente públicas, son por lo general encarados de manera muy privada por las familias afectadas.

El Pan Cotidiano

Un hecho corroborado por los propios moradores es que en los barrios no solo los delincuentes y las pandillas se asocian al microtráfico. Muchos moradores entienden que el negocio de la droga estimula diversas actividades en la comunidad. Varios negocios locales aprovechan este flujo de dinero y florecen al amparo del microtráfico, como los bares, las salas de juego, las compraventas, los talleres de refundición de cableado eléctrico y de cubiertas de alcantarillas que son propiedad pública; el ensamblaje o “mataderos de vehículos” robados. Como señaló uno de los entrevistados: “En la calle Francisco de Villa Espesa, del Ensanche La Fe hay un taller que trabaja a altas horas de la noche y cierra sus puertas, siempre hay yipetas y motores que llegan al barrio y entregan mercancía”⁴²

El impacto que la narco empresa produce en las microeconomías locales y las narcoactividades en los sistemas criminógenos que articula sugiere que los traficantes no solo imponen su presencia a través del terror y la violencia, en ocasiones ellos juegan un papel importante como proveedores. La gente considera que “el narcotráfico está suplantando al Estado, está sustituyendo las labores positivas que corresponden al Estado y al sector privado”.⁴³ Otros incluso expresaron simpatías por Quirino, el capo extraditado hacia Estados Unidos un par de años atrás:

“la gente veía a Quirino como un benefactor, no lo veía como un narcotraficante. Un hombre que cuando iba a San Rafael y al

limpiarle un par de zapatos o al dueño de la fritura decía quédese con la devuelta".⁴⁴

Amén de motorizar un conjunto de actividades relacionadas a los juegos de azar y apuestas, este flujo de capitales ilícitos también incentiva la microeconomía lícita local, razón por la cual su bloqueo es considerado por muchos como perjudicial al barrio. Al respecto, varios comunitarios aseveraron que:

"Todo el dinero que se mueve en Capotillo, está vinculado con el narcotráfico."⁴⁵

Un reciente evento ilustra estos nuevos escenarios. A finales del 2009, se produjo el despliegue de una serie de protestas violentas en Capotillo, acompañadas de barricadas, incendio de gomas y enfrentamientos a tiros con la policía en Capotillo, evento que ecabezó por varios días los tabloides, aunque no era ésta la primera vez que las protestas populares ocupaban las primeras planas.⁴⁶ La diferencia entre las mobilizaciones de noviembre del 2009 y sus predecesoras residió en el hecho de que mientras estas últimas eran una expresión de la lucha popular contra la injusticia social, las más recientes reflejaba también el rol activo de los narcos en la política violenta informal y clientelar. Así, algunos sectores del barrio se lanzaron a la calle a defender lo poco que queda de esa sobrevivencia precaria y a protestar por el arresto de Manuel Emilio Mesa Beltré (El Gringo) y Rafael Cordero Martínez (El Chino), identificados por las autoridades como dos influyentes narcotraficantes, residentes de Capotillo. Sobre ese episodio, en una entrevista más reciente con un grupo de líderes comunitarios de Capotillo se dijo lo siguiente:

"En los primeros días que agarraron al Gringo, en esa semana eso fue una recesión en el barrio que a las 10 de la noche todo el mundo estaba acostado! Se sintió. Ese sábado hubo una merma económica tremenda"⁴⁷

Reordenando la Vida Social

Con la reestructuración de la microeconomía barrial viene también el reordenamiento de las relaciones sociales intra-barriales; crece la desconfianza entre vecinos y los externos al barrio, los que llegan de fuera o de otros barrios a establecer sus negocios ilícitos frente a cuyas dinámicas se autoperciben impotentes. Por eso muchos residentes asocian el consumo y la venta de drogas a causas externas que escapan directamente a su control, como, por ejemplo, la afluencia constante de compradores ajenos al barrio, a quienes, en opinión de los moradores, les interesa que el barrio se mantenga empobrecido. Los residentes se sienten intimidados por la gente influyente y por los traficantes que desfilan en las noches oscuras del barrio, aprovechando los apagones eléctricos. Una mujer jefa de hogar se lamentaba:

“Aquí eso es como un mercado; aquí vienen personas en yipetas, carros buenísimos, de todas clases...vienen a comprar y traen (...). Hay que dejarlos que entren y salgan, porque uno no puede habla, uno vive en peligro, que vayan y le den un mal tiro a uno; entonces uno aquí tiene poco derecho, poco derecho”⁴⁸ .

Espacialmente el microtráfico se organiza a través de varias modalidades: los que ocupan puntos fijos y los ambulantes.” Estos últimos tienen que cuidarse de no ocupar un territorio ajeno. También están los puntos alquilados, y los regentados, cuando el dueño delega la administración del punto a otro individuo que hace las veces de empleado. Los que regentean puestos fijos requieren invertir además en seguridad para proteger la mercancía y la clientela, por lo que alrededor de un punto suele haber cerca de media docena de muchachos, algunos de ellos armados, protegiendo el lugar y las transacciones.⁴⁹ En el barrio Capotillo, varios tienen experiencias que contar de encuentros cercanos con la violencia armada, por el solo hecho de ser un transeúnte. En varias ocasiones, dirigentes comunitarios admitieron sentirse impotentes en tratar frente a la problemática de las drogas y las pandillas armadas de narcotraficantes en el barrio, sabiéndose desprotegidos por la policía y siendo un blanco identificable por los delincuentes. Por ejemplo,

una tarde, en uno de esos encuentros entre adultos y jóvenes que sostuvimos en el barrio Guachupita, una mujer, cuyo marido había sido asesinado por una pandilla pocos meses atrás, ofreció un testimonio espontáneo y descarnado sobre la forma como “los tígueres” habían asesinado a su esposo en las escaleras que dan acceso al barrio, saliendo para su trabajo en horas de la mañana, para “arrancarle unos pesitos” y su motor. Por lo visto los perpetradores habían logrado burlar la justicia, y por la conmoción que se evidenciaba en el grupo de participantes que oían la narrativa y que conocían el hecho y posiblemente a los perpetradores, era evidente que la impunidad era una patente de corso para estos grupos violentos. Los participantes en el diálogo conminaban a la señora a no seguir hablando para no exponerse y no comprometer la seguridad de los presentes. Este evento concluyó con un reconocimiento colectivo de la ineffectividad del poder y los mecanismos de mediación y negociación que contaba el barrio. Adicionalmente se dijo, que muchos líderes comunitarios intercedían ante la policía para sacar de la cárcel a reconocidos delincuentes.⁵⁰

Sin subestimar la tangibilidad de estos escenarios, esta condición de desempoderamiento y “miedo líquido” como diría Zygmund Bauman,⁵¹ también se debe al desconocimiento de los procesos, frecuentemente agravados por el sensacionalismo de los medios de comunicación, así como por los mitos y malentendidos que circulan en el entorno de los barrios. Muchos de estos mitos, como los que versan sobre satanismo u orgías sexuales, violaciones, etc. que supuestamente cometen los miembros de las pandillas son parte del misticismo puesto a circular muchas veces por los propios miembros o por los habitantes de los barrios y frecuentemente fuera de ellos, como los estereotipos que los de fuera interpretan la otredad de las barriadas, para mantenerlos distantes a contrapelo de su posición de enclave en el corazón de la urbe. A diferencia de las bandas criminales y directamente articuladas a la criminalidad organizada, las pandillas de jóvenes y naciones, se articulan más bien a una delincuencia desorganizada, en la cual incluso las actividades de microtráfico se articulan más bien a partir de redes de amigos, familiares y conocidos. Al respecto, un joven contaba su experiencia de iniciación así:

“Un amigo me habló de que si yo quería vender, que el quería abrir un punto y necesitaba otros amigos para hacerlo y me metí en eso”.

“Unos panas míos estaban vendiendo y les iba muy bien, así que me dijeron que si quería hacerlo y me metí a ver si me iba bien”.⁵²

De igual manera, poco se conoce sobre la correlación entre el consumo y la participación en el negocio de las drogas, dada la ausencia de estudios en este campo, aunque en la visión de la población adulta, existe la convicción de que muchos jóvenes que terminan vendiendo la droga han sido inducidos por sus amigos, primero como consumidores, para luego terminar “enganchados” como intermediarios o como vendedores de estupefacientes.

En contraste con este complejo cuadro de causalidades e intereses, las políticas públicas continúan descansando en lo punitivo y reflejando el carácter discriminatorio de la justicia, que se exagera más alrededor de la narcoactividad. Un efecto de las políticas reactivas, según los residentes en los barrios es que luego de pasar por la experiencia carcelaria, los sujetos “salen peor que como entraron”. Algunos moradores consideran que:

“Hay muchachos que van a la cárcel quizás porque compraron por primera vez un cigarro de marihuana que le costó 20 pesos, para probar lo que era eso, lo cual coincidió con que lo agarró la DNCD y lo tratan como si fuera un delincuente lo someten y lo mandaban a la cárcel un año y cuando sale, lo que vivió en el otro mundo que es estar preso en una cárcel de aquí, lo obliga a auto-defenderse y a aprender cosas que tu nunca soñaste, y cuando sales ya tú eres una persona totalmente diferente, y cuando sales es para hacer de todo, porque ahí tu aprendes a defenderte bregando con diferentes tipos de personas”⁵³

En la voz de los líderes comunitarios, estos jóvenes son:

“Chivos expiatorios, porque a quienes vemos ensuciándose las manos, lamentablemente no son las cabezas. Esas no caen, porque los que caen son los infelices”. (...) “Capotillo no es el punto aparte. Sobeyda nunca fue a Capotillo, y donde esta Sobeyda hoy? Florián tampoco era de Capotillo”⁵⁴

Atomización Socio-Espacial y Temporal, Cambios de Rutina de los Moradores

En el barrio, los residentes han experimentado por años el no tener control sobre el espacio que habitan, ni sobre los horarios alrededor de los cuales se organiza la vida. El temor de ser víctimas del fuego cruzado entre pandillas y policías o de ser atacados terminan afectando la movilidad espacial de sus habitantes. Policías y pandilleros hacen las veces de “porteros,” cobrando “peaje” a los transeúntes para acceder a las calles principales del barrio, reordenando el espacio-temporal en los barrios. De la misma manera que los moradores desarrollan estrategias informales de sobrevivencia económica, también buscan adaptarse a la inseguridad del medio. La encuesta que aplicamos en el 2005 muestra como entre el 60% y el 75% de la población en los barrios admitió haber cambiado sus rutinas de vida en años recientes (Gráfico 4.6), básicamente “Evitando salir a determinadas horas” (entre 70 y 80%); “Estando mas alerta” (entre 50 y 60%); “No saliendo solo a determinadas horas y lugares (entre 40% y 70%)” y “Saliendo armado.⁵⁵” Así, los residentes evitan circular a determinadas horas del día y sobretodo de la noche, en los barrios carentes de electricidad, convirtiendo los horarios en parámetros que marcan toques de queda autoinflingidos, y respecto a los cuales, la gente respeta con rigurosidad, a sabiendas de que andar a las horas inadecuadas supone un riesgo. Este riesgo es indefectiblemente asumido por quienes estudian tandas nocturnas o trabajan desde horas muy tempranas en la mañana. Algunos dijeron preferir dormir en casa de un familiar o amigo fuera del barrio para no verse expuesto a atravesarlo durante los horarios peligrosos. El tiempo de ocio también se reduce al mínimo para evitar ser asaltados o detenidos por la policía. Como parte del proceso de adaptación a los escenarios de inseguridad, los pobladores tienen muy presente la cartografía de los lugares peligrosos que deben ser evitados (Mapas 4.2 y 4.3). Sectores dentro de los mismos barrios consideran que hay lugares que escapan tanto al control de la comunidad como de las autoridades: “No necesariamente son centros de delincuencia,

pero los delincuentes los utilizan para ganar el tiempo en las noches para hacer sus actos”, nos aclaró un morador.⁵⁶ Entre los horarios y los lugares prohibidos, se impone un estado de sitio que restringe la movilidad espacial y socioemporal, dentro de los confines del barrio, esto último, en la medida en que los sectores mejor posicionados económicamente o con posibilidades de residir en otros barrios considerados mas seguros, son los mas proclives a abandonar el barrio. Así lo confirmó el testimonio de un vecino entrevistado:

“Nosotros aquí estamos corriendo mucho peligro, por el motivo de que hay personas que han tenido que abandonar su casa, irse a otro lugar sin tener donde ir, por el motivo de que aquí hay mucha violencia. Hay personas que no pueden subir a las 6 de la mañana a trabajar”.

En muchos vecindarios, virtualmente existía un “toque de queda”. La gente dijo sentirse más segura durante el día, entre las 6 am y las 19 horas, cuando muchos jefes de familia trabajan fuera del barrio. Sin embargo, el hecho de que la mayoría son trabajadores informales dentro del mismo barrio los hace más vulnerables a ser victimizados. Más de la mitad de los entrevistados dijo que durante las horas laborales era cuando más atracaban los “tígueres” y también cuando más ocurrían los robos de motores y vehículos. Dado el considerable subregistro de la victimización, el dato más confiable es la opinión de los afectados o víctimas potenciales, de suerte que entre el 60% y el 88% de los entrevistados consideró que el robo de motores había aumentado al igual que la intimidación con violencia.⁵⁷ . Esta situación de fragmentación espacial y vivencial se hizo evidente en la reconstrucción colectiva de nuevos mapas mentales, espaciales y temporales, que identificaban las áreas y los horarios de riesgo como un ejercicio cotidiano de sobrevivencia.

Durante la noche, el panorama cambia drásticamente. En los 13 barrios estudiados en el Distrito Nacional, el 90% de los entrevistados dijo sentirse inseguro a partir de las 8 de la noche hasta las 6 de la madrugada (Gráfico 4.7). En la oscuridad de la noche, cuando muchos barrios no tienen siquiera

energía eléctrica, sus moradores se sienten más expuestos al riesgo de ser víctimas fatales de los delincuentes dentro de sus propias casas, en lugar de ser víctima de hurto o de robo a la vivienda cuando sus habitantes están fuera de ella.

En la cartografía local, las zonas de alta inseguridad donde funcionan los puntos de venta de droga delimitan las fronteras al interior del barrio, mientras las redadas policiales “encapsulan” los barrios, separandolos del resto de la geografía que los circunda. Hay lugares vedados hasta para la policía, como “el Túnel”, un derricadero que sólo tiene una entrada y que los traficantes usan para guardar la droga y hacer transacciones ilícitas. Así que, en opinión de los residentes, allí nadie custodia y hay mucha violencia y no hay nada que hacer. Todo ésto ha conducido a cambios de hábitos entre los moradores para evitar circular donde podrían ser víctimas de asaltos. Desde hace varios años, la gente aprendió los nombres de las calles donde pueden armarse las balaceras y donde la policía no patrulla, “porque tienen miedo” o “por complicidad.” También identifican rutas de escape ante cualquier imprevisto; en algunos barrios, las mismas rutas de escape para cuando se desbordan las cañadas y el río Ozama (Gráfico 4.8).

Los residentes consideran que las iglesias y las escuelas son todavía lugares relativamente seguros, a diferencia de muchos colmados, parques públicos, centros de diversión y hasta destacamentos policiales, considerados como lugares de extorsión. Un señor explicaba: “Ya no hay seguridad ni siquiera en el frente de la casa ni dentro porque las personas ponen verjas y es para nada porque en la misma galería han matado a personas sentadas”⁵⁸ El miedo ha pasado a ser una divisa mas con la que se calibra la calidad de vida de los moradores urbanos, como lo expresó uno de ellos:

“Tenemos un temor psicológico a todos y a todo, que no podemos combatir la delincuencia ya que la policía no nos apoya y entonces nos vemos obligados a hacer amistades con esos delincuentes, o sea, hacernos amigos porque si los denunciemos ellos nos mataran a nosotros y la policía no va a hacer nada”.

De varias maneras sentimientos de extremo temor y las percepciones de inseguridad afectan la cohesión social a la que muchos se referían ya como una cosa del pasado.⁵⁹ Como ejemplo, algunos vecinos admitieron que hasta el momento que surgió el Plan de Seguridad en sus barrios, el temor de ser asaltados les cohibía de visitar a amigos y familiares de un extremo a otro del barrio.

Conviviendo con el Miedo: Relaciones Interrumpidas y Cambios Morales

Una tarde en el barrio Gualey, un grupo de vecinos discutía sobre el panorama de la violencia en el barrio. Una mujer contaba, mientras otros asentían con un movimiento de cabeza: “Antes había droga, pero mi mama crió a ocho mujeres sola y hasta ahora ninguna tuvimos problemas, incluso nos dejaban al cuidado de los tígueres. Ellos nos cuidaban y cuidaban a muchas personas mayores, al que estaba enfermo le compraban medicina, al que necesitaba comer le daban comida. Ahora no, ahora usted no puede ni descuidar lo que tiene y que compra con tanta dificultad!”⁶⁰

Esta descripción casi-idílica de como era la vida del barrio antes de que proliferara la narcoactividad como negocio y antes de que el tigueraje pandilleril se transformase en un fenómeno que escapa al control social, da cuenta de la añoranza por un patrón de “bandidismo social” que si bien no llegaba a ser del todo beneficioso, al menos no era pernicioso para la gente del barrio. Es decir, en el pasado no lejano los tígueres y las pandillas que residían en el barrio raras veces operaban en ellos y más bien eran vistos como protectores de su comunidad. Para entonces existían ciertos “códigos” implícitos de conducta que daban cabida a actividades toleradas por los comunitarios, mientras no pusieran en riesgo la seguridad del barrio. Entre estas prácticas relativamente toleradas se incluía el consumo de drogas no asociado a delitos, como algo que se manejaba dentro de los límites de la unidad familiar. Sin embargo, la paulatina expansión de la microempresa, especialmente de drogas duras como crack y la cocaína, trajo consigo la certeza por parte de la gente de la asociación entre consumo, narcomenudeo

e incremento de la delincuencia. Un joven entrevistado insistía que, “Los jóvenes que consumen se convierten en muertos ambulantes, se ponen como locos, hablan cosas que no se entienden, incoherencias”.

Cambios Morales. Entre las transformaciones de viejos patrones ocurridas en los últimos años sobresalen los cambios en los parámetros morales y de comportamiento entre vecinos; la distinción entre lo ético y lo no ético. Por ejemplo, por años, el conectarse ilícitamente a los postes eléctricos era la única forma que tenían los residentes de proveerse de un servicio inexistente en el barrio y se consideraba un comportamiento colectivamente aceptado, lo mismo que recurrir a la violencia controlada de las huelgas, como la única forma concebida de demandar respuestas al Estado. En cambio, en la actualidad, el aceptar que parte de los ingresos familiares provengan de la venta de drogas o de actividades delictivas cometidas incluso contra miembros de la comunidad refleja a juicio de muchos una drástica transmutación de los códigos de convivencia y un cambio importante en las formas de socialización en el barrio. Por ejemplo, los colmados, que solían ser únicamente negocios de venta al detalle de alimentos pasaron a ser lugares de expendio y consumo de alcohol y eventualmente de marihuana y cocaína. Casas de juego y de apuestas florecieron en muchos barrios donde se instalaron maquinas “tragamonedas,” asediadas por jóvenes menores de edad, incumpléndose la ley de acceso restringido.

Estas modalidades fueron emergiendo no solo a consecuencia de las transformaciones demográficas, sino también del agotamiento de las viejas prácticas de control social. Poco a poco se fueron diluyendo los recursos que constituían en otros tiempos un referente importante para inhibir los excesos. Aunque antes existían delincuentes, estos respetaban a las personas conocidas, a los mayores que les habían visto crecer en el barrio. Esos adultos se sentían con “rango” en el sentido del respeto que aun los delincuentes les debían.⁶¹ Las nuevas reglas del juego imponen nuevos códigos de relacionamiento. Aun entre los líderes barriales hay temor ahora frente a esta “nueva” delincuencia cada vez más expandida, consuetudinaria y organizada.

Lo que a los ojos de las autoridades tiende a ser visto como complacencia o contubernio con la criminalidad, en realidad se trata de un mecanismo pragmático para evadir el riesgo. Algunos moradores lo expresaban en estos términos: “si yo veo a alguien cortando droga o dando un “tumble”, yo miro para otro lado, porque esa no es nuestra función como líderes, esa es una función de la policía.”⁶² . Por lo tanto, la evasión del conflicto es más un acto racional y cuasi consensuado de sobrevivencia por medio del cual, en palabras de un residente: “Ellos nos respetan a nosotros y nosotros a ellos”⁶³.

Ahora bien, una cosa es evadir el riesgo pero otra más difícil es manejar el miedo. El nivel de victimización de los pobladores afecta entre 20% y 30% de los entrevistados mientras el temor ha conllevado a que más de la mitad haya cambiado sus rutinas diarias de desplazamiento, ya sea evitando salir a determinadas horas, como lo declaro más del 79% de los Gualey, Capotillo, 24 de Abril, o cambiando sus rutas de llegada a la casa (mas del 35%) o evitando salir con bolsas, o haciéndose acompañar de otras personas.

En los barrios pobres, el miedo se expande mientras mas concientes son los individuos de sus propias vulnerabilidades. Aunque en el campo de la criminología se reconoce la desproporcional relación entre la percepción de temor y la realidad de victimización, sobre todo cuando la primera se basa en experiencias de terceros cercanos o son transmitidas por los medios de comunicacion, en los barrios excluidos sin embargo, el miedo, tiene un materialidad palpable.⁶⁴ Allí, adición al riesgo real que corren los residentes de ser victimizados, el “desorden” y el auge de la conflictividad entre grupos, magnifican el miedo como un signo del declive micro-societal, del desaliento por sentirse acorralados.⁶⁵ Evidencias de estos sentimientos son el deterioro de la confianza intra-vecinal y el desgaste de la participación comunitaria. Concomitantemente, estos efectos incentivan la retroalimentación de los ecosistemas criminógenos locales en la medida en que se desarticulan los antiguos frenos al deterioro social.

Implicaciones Para el Capital Social. El miedo, la criminalidad y la violencia también son políticamente manipulados en la medida en que impactan la capacidad de movilizarse de los individuos en favor del interés colectivo, modificando la naturaleza de sus mecanismos tradicionales de respuesta. El liderazgo comunitario se queja de estar desprotegido frente a los riesgos que se corren, provenientes por un lado de los narcotraficantes y por la extorsión y el abandono de las autoridades por el otro. Para muchos de estos líderes comunitarios la opción ha sido la de negociar su relación con los capos. Una trabajadora social declaraba:

“Nosotras como trabajadoras de la salud nos hemos visto en la necesidad de brindarle los servicios de salud que muchas veces son ellos los que van buscando los servicios de salud, y no se lo podemos negar porque ellos son los que cuidan nuestros hijos. Ellos son los que nos cuidan a nosotras cuando estamos en la calles. Es decir que si no trabajamos con ellos el trabajo no se va a hacer” (GFLíderes comunitarios Capotillo, 12/09).

Pero este liderazgo comunitario también confronta otras amenazas, porque el proceso de reordenación socio espacial ha mermado la influencia que solía tener el movimiento popular de varias décadas atrás. Los mismos líderes lo admitieron así:

“La huelga en los barrios no la hacen las organizaciones, sino la proporcionan esos muchachos. Son los tigueros, aunque sean justas, pero la propician ellos. Los tigueros del barrio preocupados por la necesidad del barrio, ellos son los que tienen agallas” (GF Dirigentes)⁶⁶.

En estos escenarios, la inclusión de un componente de “tigueraje” en el seno del movimiento de las reivindicaciones populares contribuye a desvirtuar un recurso de negociación considerado por muchos como históricamente válido. La explicación que dirigentes barriales dan al fenómeno se relaciona con la expansión del dominio de la delincuencia, que aprovecha estos espacios para proyectarse. Sin embargo, el virtual agotamiento de esos

viejos estilos de hacer las cosas se convirtió entonces en oportunidades para nuevos ajustes y adaptaciones requeridos a los nuevos estilos de consumo de todo tipo de mercancía material, discursiva y simbólica que permean el escenario de los barrios (al igual que al resto de la sociedad dominicana), a contrapelo de los intentos externos por “encapsular” y aislar estas micro sociedades. En tales contextos de exclusión, las oportunidades son también un bien escaso y por ende, sujetos de captura. La territorialidad como hemos visto, proporciona la oportunidad de ganar espacios de influencia a la nueva delincuencia, por ejemplo, reciclando viejas prácticas organizativas y de ejercicio de la política informal. Las movilizaciones populares, ofrecen una oportunidad singular a los delincuentes, narcotraficantes y pandilleros, a los “tígueres,” para ejercitar un tipo de híper-populismo. En algunos casos los “tígueres” del barrio, algunos reconocidos delincuentes han pasado a ser actores políticos, desplazando a las organizaciones populares o siendo un respaldo de estas en sus roles de activistas sociales. Para algunos moradores este nuevo sujeto político que encarna un activismo violento representa la única salida a la inercia del momento.

Pero sobre este fenómeno tampoco hay consenso en el barrio. Muchos aseguran que los delincuentes distorsionan y utilizan el recurso de la huelga en beneficio propio:

“Ellos son los que las propician (las huelgas) pero es porque a ellos les conviene, no es por el problema. Algo sacan ellos de ahí. Cuando haya un caos, por ejemplo, es más fácil para ellos transportar las drogas, es más fácil para ellos si tú vienes caminando atracarte porque eso se le pega después al hecho de que había un problema⁶⁷”.

De todo esto, hay que reconocer que si bien las pandillas y los traficantes hacen uso de la violencia política para potenciar un populismo violento en los barrios bajo tales condiciones, los sectores mas estigmatizados tienden a auto protegerse en una “cohabitación conflictiva”. Es así como las pandillas y las naciones conformadas

por jóvenes, “negocian” su reinserción a través de formas simbólicas y ritualizadas de violencia. a la que se refieren autores como Phillippe Bourgois cuando describe la “cultura de la calle.”⁶⁸

Estos episodios se resumen en un lapidario corolario: paradójicamente, el temor, lejos de incentivar el espacio organizativo contribuye a su desintegración. A lo largo de las investigaciones realizadas para este estudio fueron evidentes las falencias cruciales en el ámbito de la cohesión social de estos barrios. En algunos casos estas falencias se manifestaron en la debilidad de los lazos intrafamiliares e intracomunitarios.

Por supuesto, no ha sido del todo eliminado el sentido de comunidad en los barrios. En contraposición a los temores que socavan el espacio organizativo, se observa sin embargo, un extraordinario sentimiento de pertenencia e identidad barrial que se expresa en solidaridad cotidiana. Pese a reconocer que su barrio ha cambiado y extrañar los tiempos “en que uno vivía tranquilo”, este sentido de pertenencia contribuye a impulsar en última instancia el interés de participar en iniciativas de cambio. También aporta un cierto nivel de seguridad en las personas que son reconocidas con cierto nivel de influencia en el barrio. Una mujer observaba que “uno se siente más seguro donde a uno lo conocen.”⁶⁹

La Reputación del Barrio. Lo mismo que el deterioro del liderazgo tradicional, hay otros factores que promueven el desorden social en los barrios y que contribuyen a socavar la imagen y el capital social positivo, afectando la relativa unicidad que una vez primó en sus vecindarios. A juicio de muchos, el crecimiento de actividades semi-legales como son las bancas y tragamonedas debilita la comunidad de la misma forma que lo hacen las manifestaciones promovidas por los delincuentes.:

“Aquí en Luperón deben haber mil y pico de bancas. Eso está acabando con el sector. Las organizaciones comunitarias no han hecho conciencia del problema de las bancas. No todo lo que es legal es bueno. Hay gente que juega todos los días porque tienen

la ilusión de salir de la pobreza. Los colmadones también son otro problema, los niños no van a las escuelas por jugar en las traga-monedas. No es ventajoso para la comunidad. Mientras más atrasado es el sector, más bancas hay.”⁷⁰

En la perspectiva de los comunitarios, estos factores incentivan la estigmatización, lo que a su vez constituye un derivado y un requisito de los ecosistemas criminógenos. Ella es consustancial a la pérdida del control social, de la autoestima colectiva y a las políticas de seguridad que buscan incomunicar a los barrios pobres, creando enclaves criminógenos.

Los moradores piensan que la imagen proyectada del barrio por los medios de comunicación masiva hacia el resto de la sociedad, se reduce a una zona que hay que aislar y extirpar. Los jóvenes que buscan empleo fuera del barrio se sienten discriminados al punto de verse obligados a ocultar su procedencia.

“Porque este es un barrio que ta’ fichao por los delincuentes y ya todo el que vive aquí e’ igual...Pa’ la policía nosotros somos los peores, uno no puede ir a buscar nada, los hombres están fichao’, las mujeres tan’ navajita, siempre encuentran un defecto para tirárnoslo a la cara” (...) “Capotillo no es el punto aparte. Sobeyda nunca fue a Capotillo, y donde esta Sobeyda hoy? Florián tampoco era de Capotillo”⁷¹

En contraposición a estas apprehensiones sobre cómo son ellos percibidos desde fuera, se observa sin embargo, un extraordinario sentimiento de pertenencia e identidad barrial que se expresa en solidaridad cotidiana. Pese a reconocer que su barrio ha cambiado y extrañar los tiempos “en que uno vivía tranquilo”, este sentido de pertenencia contribuye a impulsar en última instancia el interés de participar en iniciativas de cambio. También aporta un cierto nivel de seguridad en las personas que son reconocidas con cierto nivel de influencia en el barrio. Una mujer observaba que “uno se siente más seguro donde a uno lo conocen.”⁷².

La Violencia como Recurso Renovable

En general, una característica común en los barrios pobres estudiados y posiblemente el aspecto que mas recientes sus habitantes es el superávit de una violencia difusa, a la cual contribuye la nueva delincuencia y contra la que no existen muchos recursos de contención ni siquiera de parte de las organizaciones comunitaria. Sobre esto opinaron varios líderes entrevistados recientemente:

“Varias veces tuvimos que pelear con el narco. Están cogiendo mucho poder y sobre todo con las armas”.

“El narcotráfico está más armado que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En la 42 no se puede entrar. La 42 tiene un privilegio, en cuanto a los disturbios que no se arman. Los capos tienen un control. Ellos dicen “si me rompen un vidrio o me pichan una goma”...”Ellos dicen: si entro la Dirección (la DNCD), fuego con ellos, todo el mundo. Pero dizque ustedes hacerme un lio dizque porque, fulana, se fue la luz. No, nada de eso.”⁷³

Por tanto, la violencia en este contexto es un recurso renovable; a los ojos de los moradores, las múltiples violencias se originan en la floreciente actividad de venta al detalle de drogas y de una miríada de acciones ilegales en las calles del vecindario.

Las violencias dentro de los ecosistemas criminógenos son experimentadas de diferentes maneras por aquellos que las sufren y por los que las provocan. Esta complejidad se refleja en el traslape entre víctimas y perpetradores y, consecuentemente, en la fusión entre miedo y respuestas agresivas, provenientes incluso desde los victimizados. La coexistencia conflictuada en los barrios genera tolerancia hacia dinámicas violentas y ello a su vez coadyuva la recreación de subsistemas socio-culturales que hacen a la violencia aun más rutinaria. Algo que ilustra bien esta mutación son las crecientes prácticas de ejecuciones colectivas (linchamientos) y de conformación de grupos vigilantes de vecinos dispuestos a ejecutar a ladrones y a otros perpetradores como lo admitió un grupo de moradores:

“Se hizo una reunión, una junta de vecinos, y fueron mucha gente, porque en ese pedacito hay siempre hasta quince atracadores y se dijo que el ladrón o atracadores que se encontrara en el pedazo, se iba a matar, sin mencionar nombre, sin nada, sino ¿quien lo mato?, lo mato la comunidad”⁷⁴. No hay dudas de que estas acciones constituyen un fenómeno nuevo en el país; reflejando un cambio de lo que por muchos años se consideró éticamente inaceptable entre los ciudadanos.

La realidad contradictoria de los ecosistemas interpela las narrativas sobre el crimen y la violencia reiteradas por los gobiernos y sus aparatos punitivos, y hasta la de los líderes locales y de la ciudadanía⁷⁵. Como hemos sugerido aquí, nuevas identidades emergen dentro de los barrios, como las ciudadanías alternativas a las que ya nos referimos, las cuales contestan la influencia que tanto líderes comunitarios como agentes del orden solían centralizar. Muchas de estas nuevas alianzas están basadas en relaciones de parentesco y amistad, dado que los traficantes y miembros de pandillas han nacido en esos barrios y continúan residiendo en ellos. Descansan por lo tanto en vínculos territoriales y clientelares. Para legitimarse utilizan múltiples relaciones interpersonales, captadas por la retribución económica inmediata o la coacción.

Por tanto, el funcionamiento de los sistemas criminógenos en los barrios descansa en la diversidad de actividades que articula, en los actores y redes que interconecta y en las capacidades y recursos que correlaciona la nueva criminalidad.

Las Pandillas y las Naciones Vistas por los Comunitario. El microtráfico de cocaína, marihuana y crack en los barrios descansa por lo general en la mano de obra que ofrecen las pandillas. El establecimiento de este sistema de venta al detalle comenzó a proliferar desde los inicios de la década del 2000, propulsando una virtual guerra entre pandillas en los barrios. Para entonces, el 90% de las personas entrevistadas en los barrios confirmaron la existencia de una miríada de pandillas y naciones con diversas capacidades para desplegar violencia. Algunas de las más articuladas establecieron redes

intra-barriales, como es el caso de “Los Menores”, “Los 42”, “La Sangre”, “Amor Dorado” y “Amor y Paz”. Algunas de estas agrupaciones de la calle tienden a replicar (*copy cat*) a otras agrupaciones similares, radicadas bajo las mismas denominaciones en el extranjero, como es el caso de “Los Forty Two”, “Los Ñetas”, “Los Trinitarios”, “Los Latin Kings”, “los Panthers” y “Dominicans Dont Play”, sin necesariamente llegar a poseer la capacidad organizativa y la direccionalidad empresarial de éstas.⁷⁶ Aunque en este estudio no se pudo determinar el alcance y profundidad de estas relaciones. Otras naciones son más localizadas en algunos barrios, entre estas cabe mencionar: “Los 12 Discípulos” “Los Cilidros”, “Los Chicos Benetton”, “Los Federales”, “Los Nuñi”, “Los Pelles”, “Los Bad Boys”, “Los Anárquicos”, “Los Vato Locos”. Cerca de la mitad de sus integrantes oscilan entre los 15 y 19 años de edad, aunque es también conocida la membresía de menores más jóvenes. Entre el 80% y el 95% de los integrantes de estos grupos nació en el barrio donde vive o ha residido en el desde su infancia.⁷⁷ Esto quiere decir, que la gran mayoría de sus integrantes son conocidos en el barrio, tanto entre la población joven como por la población adulta, por lo que, media mucha ambigüedad intravecinal cuando de atribuir el desorden y la delincuencia a las pandillas del barrio se trata.

Algunas veces esta tensión se resuelve con la noción abstracta del “otro delincuente”, como un sujeto híbrido, diferente y externo.

“Son los mismos muchachos que se criaron con nosotros y que fueron a la escuela primaria con nosotros, o sea que tenemos que seguir viviendo con ellos porque no podemos dejarle de hablar porque si a nosotros nos pasa algo dentro del barrio, ellos son los que nos ayudan, si viene alguien vamos a suponer de otra calle que no es en la que nosotros normalmente residimos y nos hace algo, ellos son los que van allá y nos ayudan con ellos, a recuperar lo que nos quitaron.”⁷⁸

Al fin y al cabo, los pandilleros pertenecen al barrio, pero el barrio también les pertenece a ellos. Esta relación simbiótica entre comunitarios y perpetradores se maneja a partir de códigos implícitos y en cierta medida consensuados, en un contexto donde escasean alternativas.

“Los delincuentes viven en mi calle, ellos nos deben favores y nosotros les debemos favores a ellos...Ya lo vemos como algo natural aunque no nos involucramos. Si necesitan comida se lo damos, Ellos nos desayudan, pero también nos ayudan. Ellos nos conocen de toda la vida y nos protegen si alguno de otro barrio nos asalta, ellos nos ayudan a recuperar las cosas, porque la policía no nos ayuda.”⁷⁹

Como hemos visto, los nuevos delincuentes han ganado terreno e influencia, tanto económica, interpersonal y política y en esa medida también han ganado control del recurso de la violencia. Aun así, los moradores también se saben poseedores de un relativo poder “blando” frente a los delincuentes, los traficantes y los pandilleros y ese atributo también contribuye a mantener un equilibrio precario dentro del los vecindarios: Un joven del barrio Gualey decía sobre eso:

“Si uno hace un pequeño roce amistoso con ellos, ellos reconocen a uno y también saben que teniendo relaciones de cierta manera con alguna persona de buen vivir en el barrio, respetando un poco, también ellos tienen una seguridad que se van a sentir más protegido.”⁸⁰

Con el tiempo, muchas de estas agrupaciones se diluyeron luego de que sus líderes fuesen exterminados por rivales o por la policía. Muchas otras surgieron como efecto de la mencionada replicación, pero en ese proceso de renovación, también aprendieron de las experiencias de sus predecesores.

La Policía en la Mirada de los Moradores

*Ni contigo, ni sin ti, tienen mis males remedio;
contigo porque me matas, y sin ti porque me muero (Bolero)*

En la perspectiva de los residentes de Capotillo, los agentes encargados de imponer el orden contribuyen con el proceso de segregación socioespacial que sufren en sus vecindarios. Sus intervenciones desde fuera (redadas) y desde dentro (cobro de peajes) se complementan con el accionar de otros actores que igualmente restringen la movilidad y el sentimiento de pertenencia. En gran medida los policías son vistos como elementos externos al barrio y su gente; insensibles y distantes a sus problemas y necesidades. De hecho, entre el 60% y el 70% dijo no conocer los policías que patrullan en su barrio o solo conocerlos de vista, sin haber tenido con ellos algún contacto personal consistente, pese a que la mayoría de estos policías provienen de los mismos estratos sociales de los residentes en los mismos barrios que sirven.⁸¹ Sus niveles educativos y sus experiencias de vida en la fragua cotidiana como es por ejemplo el convivir con el ruido, la colectivización forzada del espacio privado, los encuentros tensos y en ocasiones poco amigables entre vecinos, son asumidos por los agentes como hechos naturales, como “algo que viene con el territorio” de las situaciones que encara la población que atienden. Hay momentos en los que sería difícil separar las experiencias acotadas de vida que marcan a los moradores de las experimentadas por los agentes policiales con quienes comparten el contexto vivencial cotidiano.

A pesar de esa compatibilidad sociológica, los moradores se sienten más víctimas que beneficiarios del servicio que brinda la policía. En una encuesta aplicada por el Plan de Seguridad Democrática en 12 barrios de bajos ingresos, el 40 % de los moradores dijo sentir miedo ante la presencia policial. Solo 50% declaró sentirse protegido y seguro con la policía.⁸² De hecho, la imagen que proyecta la policía en este grupo es inexorablemente negativa, como lo muestra la siguiente cita de un líder comunitario:

“A ellos les conviene decir que Capotillo es malo, porque le sacan beneficio, los mismos militares, la misma policía, porque ellos van en unión con los mismos tígueres, entonces a ellos les conviene que Capotillo sea malo, que sea delincuente, no conviene que Capotillo se eduque, que tenga oportunidad, que los jóvenes de Capotillo tengan alguna oportunidad para salir adelante. Que no se encuentre por donde salir, a ellos les gusta que estén estancados para ellos sacar su ventaja”⁸³

Como lo indica el gráfico 4.9 , en la mayoría de los barrios de bajos ingresos, que son los que además registran las tasas más altas de victimización y homicidios, apenas 30% de los moradores califica como bueno o muy bueno el trabajo policial. Para el restante 50% a 70% de estos ciudadanos el ejercicio policial es deficiente e inefectivo.

Hay además arreglos institucionales que complejizan el desenvolvimiento del accionar policial. Bajo las leyes dominicanas la instancia operativa antinarcotica es la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y los policías que patrullan en los barrios no tienen jurisdicción en este campo. Este condicionamiento ha sido contraproducente porque proyecta una imagen de irresponsabilidad institucional de la policía ante el público al no participar activamente con los moradores en estrategias de control del microtráfico.

La transformación desde una delincuencia callejera hacia formas más complejas de criminalidad organizada, de tipo empresarial, transnacional, reordenadora y violenta, produjo un vacío en términos de las respuestas adecuadas desde los aparatos de control y prevención, acostumbrados a priorizar un acercamiento casi exclusivamente represivo, por ejemplo el acoso indiscriminado a través de las redadas, operativos de limpieza social, apresamientos injustificados y fichaje de jóvenes, violando los derechos ciudadanos en general. La nueva delincuencia también es estadotrópica al promover las articulaciones con agentes estatales de diferentes rangos y posiciones, para encubrir y proteger sus negocios. En este sentido, es evidente

la percepción extendida de los moradores de que la presencia policial que se consolidó en los últimos años tuvo el efecto de subsumir la delincuencia común dentro de la criminalidad organizada. Eliminada esta competencia con los delincuentes comunes, también se redujo la violencia relacionada con la lucha territorial en algunos barrios.

La mayoría de los residentes percibían, y algunos aseguraban tener pruebas, del involucramiento de la policía con la delincuencia local, especialmente con los narcotraficantes. De un barrio a otro, se repetía la misma historia como un patrón infalible: las redadas policiales para capturar presuntos delincuentes solo servían para dar una imagen de eficiencia ante la ciudadanía (fuera del Barrio) y para afianzar su clivaje con los propios delincuentes, muchos de ellos alertados por la propia policía antes de que esta entrara masivamente al barrio:

“Entonces la policía tiene una desorganización con los tígueres, la delincuencia ha subido más por eso, por el apoyo de los policía, que si usted viene y denuncia a un fulano que está caliente, ‘mira fulano está tirando tiro por ahí o que tiene el pedazo en zozobra, le robó la televisión a fulano, le robo el radio a fulano, la estufa a fulana’, entonces uno va y se le quejan en el destacamento, lo que hacen los policías si lo conocen -porque la mayoría de los ladrones y los tígueres caminan con los policías- los policías le dicen mira fulano estás caliente en el pedazo vete por un tiempo hasta que esta gente se enfríe”⁸⁴

En la visión de los moradores la corrupción policial estaba tan presente en casi todos los aspectos de la vida cotidiana del barrio que muchos la consideraban un comportamiento natural, un fenómeno cultural que ya no se veía como un problema, sino mas bien, la forma como funciona el sistema.⁸⁵ Una mujer describió este sistema como “una escalera” de extorsión y complicidad, que va desde los agentes subalternos que están en contacto diario con la ciudadanía, hasta los oficiales superiores, los cuales encubren y toleran estos hechos.

Muchos coinciden en afirmar que esta situación desvirtúa el ejercicio profesional de la policía, en la medida en que la institución era vista como un recurso de enriquecimiento, donde la distribución de posiciones descansaba en parte en los recursos de poder e influencia que proporcionaba la confabulación de los agentes con la delincuencia, fomentando incredulidad en el interés de la policía de resolver los problemas.⁸⁶ Por ejemplo, más de la mitad de las personas que fueron victimizadas en los barrios en el 2005 no denunciaron el delito ante el destacamento o las fiscalías por temor a represalias o por desconfianza en las autoridades. Como dijo un morador:

“Yo le tengo más miedo a la policía que a un delincuente, quizá el delincuente me conoce, yo me he tratado con él por ahí, pero es que la policía, yo siempre he dicho que la policía hasta el color de la ropa blanca lo cambió, es que esto está podrido, es una policía podrida y corrupta en complicidad con los delincuentes”⁸⁷

En opinión de los residentes, el sistema de reclutamiento del personal policial no toma en cuenta la formación y las capacidades de los candidatos, ni su comportamiento con el resto de la ciudadanía. Los residentes destacaban el carácter poco profesional, ineficiente e indiferente del accionar policial, frente a las denuncias de los ciudadanos o ante las acciones delictivas. La ausencia de patrullaje y la falta de seguimiento a los casos hacen sentir a los moradores que, están atrapados en un callejón sin salida: “por las noches es inseguro estar fuera si está la policía y si no está a veces es peor. Uno no sabe a veces de qué lado estar, si que se vaya la policía o que la policía esté porque a veces ellos mismos atacan a uno sin consideración.”⁸⁸

No es de sorprender que la policía sea vista con temor por más de la mitad del vecinario, según la línea basal levantada por la encuesta de Newlink, aprehensión que descansa en la impunidad percibida que gozan los agentes que infringen la ley. Al respecto, algunos residentes dijeron temer contantemente de ser sujetos de extorsión, a cambio de liberar a algún pariente arrestado en el destacamento: “uno no ve a la policía como un protector, sino como un enemigo. Yo pertenecía a ese cuerpo y a mí me

agredieron, me agarraron en una redada, me sobaron una escopeta y me dijeron, cállate pa' no darte un tiro"⁸⁹.

Para muchos la explicación del involucramiento de los oficiales en las actividades ilícitas se relaciona con la poca remuneración que percibían por su trabajo. Para otros, la ausencia de capacitación así como la falta de monitoreo por parte de superiores y la ausencia de criterios claros de depuración derivan en la proyección de un rol extremadamente negativo, especialmente para los jóvenes. Estas explicaciones no están alejadas de la realidad y han sido potenciadas por la inexistencia de una política de seguridad ciudadana comprensiva. Consecuentemente, la función policial se percibe más como una actividad desprestigiada y de poco valor. Muchos residentes preferían resolver sus problemas solicitando ayuda a los propios delincuentes.

La imagen que proyecta la policía en el barrio no es exclusivamente negativa sin embargo. La gente habla de policías serios que combaten el narcotráfico pero que por lo mismo, han tenido que salir del barrio, precisamente por enfrentarse a este poder. En Capotillo, un capitán sometió a una persona por droga, pero tuvo que salir del barrio porque "estaba realmente haciendo su trabajo"⁹⁰. La entrada en vigencia del Plan de Seguridad Democrática abrió expectativas sobre las posibilidades de cambio. Por primera vez en varias décadas se establecieron protocolos y prácticas de acercamiento desde la policía hacia la población de los barrios. Al interior de la institución se reflejó un cambio de perspectiva y revalorización del ejercicio profesional. En una encuesta interna aplicada a la Policía Nacional, el 69% del personal entrevistado asignado a un barrio o sector expresó tener un alto conocimiento de los moradores de dichos barrios y el 57% dijo conocer a los dirigentes barriales⁹¹. La gente valoró este cambio: "Antes los policías no tenían relación con los comunitarios, los policías están más hermanados con la gente. Ahora algunos son más profesionales."⁹² En algunos vecindarios, los moradores favorecieron el trato respetuoso de los patrulleros, aunque en otros barrios, la gente continuaba quejándose de que apenas cumplían

con su obligación. También eran palpables los sentimientos bifurcados, de sentirse por un lado protegidos y seguros con la presencia policial, y por otro, temerosos y victimizados por los abusos y las malas prácticas institucionales.

La Justicia en el Banquillo de los Acusados

A pesar de tener un nivel de aceptación más alto que la policía, las denominadas fiscalías barriales también han sido sujeto de críticas por parte de los moradores. El concepto de estas fiscalías viene desde mediados de los 90, pero se consolidaron a partir del 2004 cuando ellas surgieron como instancias alternativas de solución de conflictos y acompañaron el proceso transformador que se produjo ese mismo año con la reforma del Código Procesal Penal. Con el nuevo código se buscó democratizar el sistema de justicia, ofreciendo garantías tanto a las víctimas como a los imputados; y modernizando el sistema de procesamiento de los casos. En los barrios estudiados existen 6 fiscalías encargadas de investigar y conciliar denuncias de los residentes, dar seguimiento a los casos acompañando las víctimas y garantizar que la policía respete los derechos de todos los involucrados. Encontramos alta receptividad de la iniciativa por parte de los moradores, pese a la inadecuación entre los avances garantistas que ofrecía el nuevo código y la capacidad de respuestas de las instituciones correctivas. Este desfase fue percibido por la ciudadanía como un fallo operacional y existe la percepción en los barrios de que el nuevo Código Procesal Penal ha contribuido a aumentar la delincuencia en estas zonas, debido a que los delincuentes, “son apresados y liberados de inmediato cuando no tienen la prueba”. Muchos moradores también mencionaron casos en los que fiscales se involucraron en actos de corrupción otorgando privilegios a personas con influencia, incluyendo a delincuentes. Algunos aseguraron haber sido testigos de actos dolosos por parte de fiscales del barrio. Este comportamiento no se extiende a todas las fiscalías pero indica que los fiscales, como la policía, no están a prueba de la corrupción. Pese a las aprehensiones expresadas por los moradores las fiscalías proyectan la mayor aceptación del usuario entre las restantes instituciones públicas que funcionan a nivel local, con la excepción

quizas del Ayuntamiento de Santo Domingo. Ellas constituyen un recurso a mano en la resolución de conflictos, y en ellas se concilian cerca del setenta por ciento de las denuncias y querellas interpuestas a nivel local. Estos casos conciliados no llegan por tanto a ser sometidos en las cortes, contribuyendo al descongestionamiento judicial. Adicionalmente, estos avances en las instancias judiciales suponen un freno a las malas e ineficientes prácticas en las que incurre el personal de las instituciones de control y de coacción de la ley.

En última instancia, es evidente que la población es receptiva a innovaciones en los sistemas de justicia y de seguridad, por mínimas que éstas sean, y espera consistencia en estos procesos, aunque muchos entienden que se trata de cambiar prácticas y culturas institucionales erráticas, pero es responsabilidad de los ámbitos políticos y administrativos el enmarcar estos cambios en una perspectiva estratégica e integral como la que se analiza más adelante.

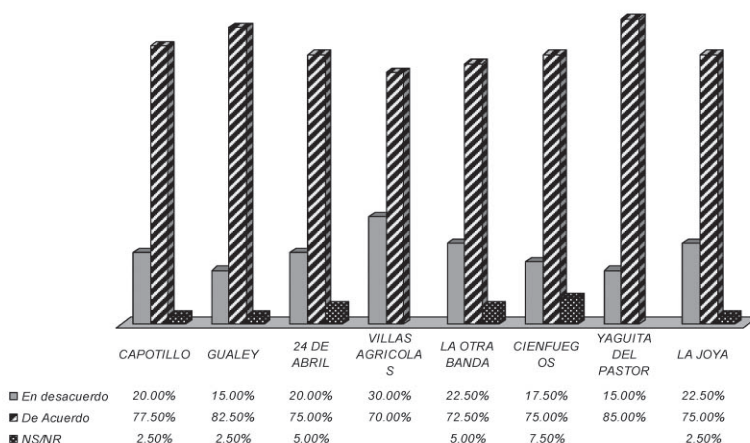
Los comunitarios vistos por la Policía. Como se vió anteriormente, los comunitarios atribuyen el desorden social y el incremento de la inseguridad a la permisividad, el incumplimiento de protocolos y el uso de prácticas abusivas por parte de la policía. Virtualmente la gente dijo sentirse atrapada entre los delincuentes y la inoperabilidad de las autoridades. Por ejemplo, en algunos de los barrios estudiados por nuestra encuesta de seguridad, entre 50% y 100% de las personas que fueron víctimas de algún delito, no lo declararon ante la policía. Al ser cuestionados por qué razón no lo hicieron, en algunos barrios, entre 30 y 90% respondieron que por temor a represalias, mientras en casi todos los barrios mas del 50% dijo que no lo hicieron por desconfianza en las autoridades. Entre aquellos que si impusieron alguna denuncia, en algunos barrios 50% y en otros 100% de los querellantes declararon sentirse insatisfechos por el servicio recibido.⁹³ Los policías por su parte, entienden que ni las organizaciones comunitarias ni los ciudadanos cumplen con el papel que ellos entienden deben jugar de apoyo al trabajo policial, esta condición recrea un espiral de desencuentros entre

la ciudadanía y los cuerpos del orden, tal y como se refleja en la Tabla 4.3. La expresión más clara de éste desencuentro y uno de los obstáculos a la reforma policial es la mutua desconfianza entre los residentes de los barrios y las autoridades. En los grupos focales con agentes policiales, un policía nos expresó que: “Los narcotraficantes tienen comprados a todas las juntas de vecinos. En esos barrios la gente tiene que sobrevivir. Hay veces que la misma comunidad defiende a los delincuentes.”⁹⁴

Las percepciones mutuas entre comunitarios y policías indican profundos prejuicios respecto a la forma de relacionamiento y los valores prevalecientes con respecto a las nuevas tendencias criminógenas. Como un espejo de dos caras, puede decirse que la imagen que tiene la comunidad de la policía es el reverso de lo que la policía opina de los comunitarios. Los policías consideran que los moradores no suelen dar continuidad a los procesos judiciales que inician con las denuncias de robo o atraco interpuestas, por evitar verse enfrentados a los delincuentes. Es muy probable que esta reticencia se relacione precisamente con la convicción que tienen los agraviados de que los victimarios serán protegidos por la policía. Frente a esta situación, estos agentes se lamentaban de que “Es el policía quien tiene que enfrentar al delincuente solo.”⁹⁵ Los policías también insistieron que el trabajo que realizan es complejo en la medida en que intervienen factores sociales y situacionales que escapan a su capacidad y su ámbito de intervención. En otras palabras, pese a reconocer que existen serios problemas institucionales que incluyen a su propio organismo y que afectan la imagen que de ellos tiene el público, los agentes policiales perciben que existe poca o ninguna interacción entre las instancias estatales responsables de rendir servicios a la comunidad y coordinar con la Policía (Tabla 4.4). Pese a esta mutua desconfianza basada en experiencias previas y en prejuicios, no hay duda que existen espacios potenciales de encuentro entre proveedores y usuarios, lo cual resultó confirmado cuando preguntamos a los moradores si estarían dispuestos a colaborar con la policía y con el Ministerio Público en tareas de prevención del delito, a lo cual más del 70% de la población en los barrios respondió positivamente (Gráfico 4.10)

Gráfico 4.10 Colaboración con las Autoridades

¿Estaría usted de acuerdo en colaborar con la policía y el ministerio publico en actividades de Prevención?

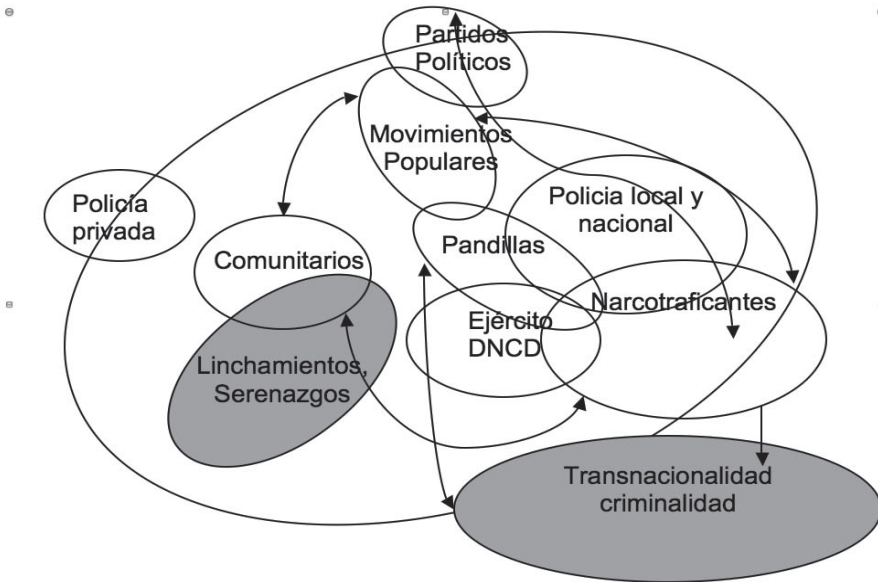


Fuente: Línea Basal PSD, Barrios D.N. y Santiago, Newlink, 2005

Correlación de Fuerzas en la Producción y en el Control de la Violencia y la Criminalidad en los Barrios

Al inicio del capítulo introduje la pregunta de cómo se mantenían operando los sistemas criminógenos en los ámbitos locales, a pesar de las implicaciones sociales, políticas e institucionales y de la violencia subyacente en ellos. Como lo refleja el siguiente gráfico 4.11, múltiples actores e intereses divergentes convergen en espacios territoriales e interaccionales para articular, sobreimponer y dimensionar dinámicas ilícitas y distribuir beneficios marginales o cuantiosos entre los nudos interactuantes.

Gráfico 4.11: Articulación de Actores Activos y Dinámicas en los Ecosistemas Criminógenos Territoriales



Fuente: Elaboración de la autora

Un factor importante en su reproducción y resistencia tiene que ver también con las percepciones divergentes sobre cuestiones como el narcotráfico, el delito, la seguridad y la función de la violencia. Como se observa en la tabla 4.5, los ciudadanos, interpretan de diversas maneras las problemáticas que los afectan, sus causas y sus implicaciones, también priorizan aquellas que interfieren la inmediatez del día a día, especialmente las asociadas a la distribución de seguridad y de justicia, pero también las relacionadas a la sobrevivencia cotidiana. Esto hace que intereses que en determinadas condiciones podrían parecer contrapuestos, terminen sobreponiéndose entre ellos o incluso condicionándose. Un ejemplo al caso es el hecho que, mientras algunos sectores ven el narcotráfico como un problema, como un factor de disrupción y desorganización, otros en cambio lo ven como una solución. Un tercer grupo reconoce que es un problema serio que interpela parámetros morales y éticos, pero no evitan aceptar e incluso involucrarse en las dinámicas ilícitas, por considerarlas una

estrategia alternativa o complementaria de supervivencia, en escenarios de oportunidades restringidas.

Algo similar ocurre con respecto a las dinámicas violentas. A sabiendas de los efectos que ellas producen en las comunidades donde operan, tanto delincuentes como agentes policiales hacen uso de diversos formatos violentos para el logro de sus objetivos últimos de obtención de beneficios y control, aun a costa de contraponer el entorno social en el que realizan sus ganancias, una forma de contrarrestar esta animadversión por parte de los comunitarios es precisamente fomentando temor. Otros sectores proclives a rechazar la violencia en sentido general, justifican sin embargo la proveniente de la policía, por entenderla como la única forma posible de enfrentar la delincuencia. Incluso ciudadanos que en un momento rechazaron el uso de métodos violentos, han terminado acogiendo soluciones violatorias de los la integridad física y moral de aquellos que consideran sospechosos o culpables, como sucede con los linchamientos públicos desplegados ocasionalmente por moradores en algunos barrios del Distrito.

Otro factor a tomar en cuenta es la disponibilidad de recursos en las comunidades que puedan ser empleados, sea por coacción o por mutua conveniencia, en el despliegue de actitudes violentas. Por un lado, los narcotraficantes requieren de la participación voluntaria o instrumentalizada de jóvenes, líderes comunitarios, personas necesitadas en la comunidad para operacionalizar sus negocios. Para concitar este apoyo utilizan la violencia o la influencia que ofrece el deber favores, el tener lazos de familiaridad y de amistad y el ser un proveedor ocasional en el barrio. Además, el hecho de que gran parte de los traficantes son originarios del lugar, y por ende, figuras conocidas en los barrios, da cabida para proyectarse como un recurso frente a la inoperancia de las instituciones del orden y de la justicia. Por su parte, funcionarios y agentes corruptos abalados en el poder del que están embestidos como autoridades locales, capitalizan la oportunidad para extorsionar a ciudadanos y criminales. Los ciudadanos se sienten desconfiados del sistema en su conjunto y prefieren “resolver por su cuenta” o acogerse a

los requerimientos de estos individuos. También están los diversos actores políticos, partidarios, a quienes les conviene que prevalezcan estos sistemas criminógenos porque tanto el descontento como la presión social que se genera en los barrios les permite a los partidos de la oposición capitalizar votos bajo promesas de cambio. Operando en el terreno, ellos también perciben ganancias o potencian su influencia por el apoyo que otorgan o las mediaciones que reciben de parte de los narcotraficantes.

El tercer factor tiene que ver con los limitados recursos y capacidades con que cuentan las comunidades para desarrollar por sí solas respuestas alternativas a estos problemas de gran envergadura. Así, cuando los moradores “desmontan” su realidad cotidiana a partir del análisis multifactorial que genera inseguridad en sus barrios, es claro que la sola respuesta policial, aun si esta fuese la adecuada, no es suficiente para cambiar el patrón existente. Ello puede impulsar procesos de resistencia positiva respecto a los cuales la comunidad reacciona aportando soluciones que trascienden la inmediatez y que vinculan a diferentes actores internos y externos a sus comunidades, es decir, lo opuesto a los procesos de adaptación negativa reforzados por los ecosistemas criminógenos (Ver tabla 4.6)

En esta línea de análisis, la perdurabilidad de los sistemas criminógenos tiene que ver con la correlación de fuerzas existente en los ámbitos locales, en su función de contrapesos a estas tendencias. Estos contrapesos descansan en el potencial organizativo y en las capacidades de interacción positiva que puedan desarrollar los actores para restablecer otros arreglos y reordenamientos.

Ahora bien, las posibilidades de impactar sobre los sistemas criminógenos locales es consustancial a una serie de factores y condiciones; en primer lugar, a las expectativas colectivas y la visión de los comunitarios sobre sus necesidades de seguridad y de convivencia. En segundo lugar, a los recursos de poder y la capacidad (organizativa) que posean estas comunidades para influir en la realidad, es decir, la calidad del capital social existente. En tercer lugar, a las reacciones provenientes y los esfuerzos

desplegados por los diferentes agentes de cambio para incidir en los sistemas criminógenos.

Con respecto al primer aspecto, ya vimos como la nueva delincuencia se apoya en el “poder blando” (*soft power*) de los comunitarios, quienes se ven forzados a colaborar o tolerar las redes de delincuentes por temor y por sobrevivencia. También aprovechan el poder duro (“hard power”) de la policía a través de circuitos de corrupción y ocasionalmente intercambiando “favores” (protección o inmunidad por información).

Estas interacciones tienen sus costos, los cuales se expresan en la dicotomía axiológica de los integrantes de estas comunidades. Entre los valores más preciados identificados en una encuesta realizada por el ayuntamiento del distrito en el año 2005, se destacan: La valentía y la capacidad de enfrentar las dificultades de la vida; el espíritu de lucha para alcanzar los proyectos de vida; la disciplina, el respeto a las leyes de convivencia social; la tolerancia y el respeto a las demás persona y el ser solidario y sensible ante los problemas de los demás. Contrastantemente, entre los valores menos preciados por los comunitarios se destacaron: la dignidad y el respeto de sí mismo; el optimismo; la amistad y la confianza en el prójimo. Todos estos anti-valores reflejan en el fondo frustraciones, desencantos, baja autoestima y bajas expectativas frente a los cambios. Ellos no obliteran sin embargo la avidez de estos ciudadanos por desarrollar modos de vida que garanticen:

“Un barrio limpio de droga y narcotraficantes, donde se pueda transitar seguro por cualquier lugar, día y hora”, y “un barrio seguro de la delincuencia y del tigueraje.”

Las más concretas manifestaciones descansan en las expectativas que muchos nos expresaron acerca de la seguridad en sus vecindarios (Tabla 4.5), relacionadas con el logro del bienestar social, la tranquilidad, la libertad de movimiento dentro del barrio y el no tener temores de agresión, o de los efectos de las drogas en sus sectores.⁹⁶ También es manifiesta la disposición de trabajar con las instituciones gubernamentales, y con el sector privado lícito en la identificación de capacidades y en el establecimiento de alianzas para impulsar iniciativas conjuntas:

“Las juntas de vecinos, las sociedades de los barrios, la iglesia, podrían ayudar a la policía también haciendo actividades sociales y culturales en la que los jóvenes se vean involucrados, dando conferencias sobre la violencia”. “El barrio no nos hace a nosotros, nosotros hacemos el barrio”⁹⁷.

Estas consideraciones externadas por los residentes abalan el papel dinámico que autores como Coleman y Putnam le asignan a la sociedad civil organizada a partir de lógicas de reciprocidad y confianza mutua que interactúan en la construcción cotidiana de la gobernabilidad en los ámbitos locales.⁹⁸

Sin embargo, pese a lo optimista de estas apreciaciones, el balance entre capital positivo y negativo no es concluyente. Si bien existe un potencial acumulado en los barrios, manifiesto en la disponibilidad de liderazgos y experiencias organizativas previas, sus posibilidades de proyectarse hacia los nuevos escenarios de conflicto, negociación y acción no son tan evidentes. Al respecto, Ariel Armony, refiriéndose a la “sociedad incivil”, advierte sobre la determinación del entorno institucional y social y de los micro-contextos de interacciones en la prevalencia de tendencias contraproducentes a la participación colectiva, cuando ésta se produce en condiciones de recurrente desigualdad y discriminación.⁹⁹ En estos ámbitos de pobreza y la aguda conflictividad así como la desconfianza mutua tienden a exacerbarse, lo mismo que el trecho entre las leyes formales y su aplicación. Esta ambigüedad parece darse también en los barrios estudiados aquí. A la par con los aparentemente altos índices de participación ciudadana en organizaciones comunitarias y sobretodo religiosas mostrados en las encuestas LAPOP del 2006 y 2009, también fue manifiesto el desencuentro y el desencanto entre los comunitarios para participar en iniciativas colectivas. Los moradores tienden a descalificar a muchas de las organizaciones en sus barrios y también expresan desconfianza en la moralidad y el interés de sus vecinos para actuar frente a las nuevas manifestaciones de criminalidad y violencia, lo mismo que en las instituciones de servicio público. Refiriéndose

al impacto de la criminalidad en las instituciones locales, un morador se refirió en estos términos: “Es una estructura tan fuerte que identifican las organizaciones de la zona e infiltran personas para poder controlar las organizaciones ofreciéndole apoyo condicional”.¹⁰⁰ También existen marcadas aprehensiones sobre los jóvenes y sus expresiones organizativas.

Tomando en cuenta esta realidad bifurcada, aquí se parte de la premisa de que la participación de los moradores en iniciativas locales de desarrollo social y organizativas podría contribuir a: a) redefinir las prácticas institucionales, al posibilitar que actores no gubernamentales intervengan positivamente en el diseño de las políticas y en la forma en cómo éstas se implementan; b) fomentar la interacción entre las instancias burocráticas gubernamentales con la ciudadanía organizada, coadyuvando cambios en la forma de hacer las cosas y en el desempeño institucional, los cuales son demandados por la ciudadanía que es quien debe establecer los estándares; c) facilitar la operacionalización de estrategias o visiones, por medio del diseño técnico, aportando instrumentos a los ciudadanos para impactar sus realidades a través del estudio, el análisis y la reflexión de su realidad.

Es de esperar que estos procesos eventualmente lleguen a inducir la implementación de políticas públicas de seguridad basadas en las necesidades e intereses de los ciudadanos para preservar su calidad de vida y su seguridad, aunque ello no signifique necesariamente la ausencia absoluta de amenazas a la integridad física de los individuos y de sus propiedades. En función de esta premisa, resulta relevante la existencia en el Distrito Nacional de unas 1,377 asociaciones y organizaciones de la sociedad civil registradas oficialmente. La mayoría de estas organizaciones de base son juntas de vecinos (unas 400), asociaciones religiosas (unas 330), organizaciones sindicales y de buhoneros (85) y casi un centenar de asociaciones de padres y amigos de la escuela (93) (tabla 4.7).¹⁰¹ Sin embargo, lo que parece ser una ventaja, puede llegar a ser también un obstáculo si no es capaz de articular una voz colectiva, alrededor de determinadas prioridades como la seguridad y la tranquilidad comunitaria. Como señalaba un activista barrial: “Yo siento que ha habido

poca integración de las organizaciones comunitarias, porque no se ha hecho un proyecto para integrarlas.”¹⁰²

Una cuestión a tomar en cuenta, como lo indican los procesos sociales e históricos descritos en los capítulos anteriores, es la heterogeneidad de esas capacidades y voluntades organizativas en los barrios. Algunas localidades experimentan altos niveles de activismo: “Hacen actividades, caminatas, la junta de vecinos se reúne todas las semanas. Por medio de algunas organizaciones le facilitan a las jóvenes becas para estudiar diferentes carreras técnicas que es una forma de ocuparles el tiempo a los jóvenes para que no tengan tiempo para la delincuencia. Gracias a la junta de vecinos que nos han sacado jóvenes que si no es con alguien de la junta de vecinos no nos los quieren entregar”¹⁰³

Otras, en cambio, muestran un reflujo de ese involucramiento. Este reflujo puede deberse a razones demográficas o al agotamiento de modelos organizativos y a la ausencia de formas asociativas creativas y renovadas de participación política y social:

“La primera junta de vecinos que yo creo que aquí se formó fue en el 93 y yo creo que es el único sitio que yo he vivido que si se pone una junta de vecino no da la talla. Aquí después de esa Junta de vecinos trataron otra vez y yo dije que no iba para eso porque me desencanté, porque nunca se fue a la Junta de vecinos a plantear vamos a hacer esto, vamos hacer lo otro, si no chismear y toda la semana era un problema, bueno y yo dije yo no voy a estar en esto, porque uno va a la junta de vecinos para que se plantee lo que se va a hacer.”¹⁰⁴

Bajo condiciones de grandes desafíos a la seguridad y de repliegue de la participación, las respuestas de la población tienden a individualizarse más que a colectivizarse, la gente coloca rejas en las casas y evita las salidas nocturnas y asistir a lugares públicos que antes frecuentaba, por lo que la reducida participación y la baja confianza interpersonales son dos inhibidores importantes de la interacción, lo mismo que de conformación

de canales efectivos de mediación y de solución de conflictos. El sentido de impotencia también da lugar a salidas aberrantes como se vió anteriormente. En los grupos focales, algunos abogaron sin reparo en favor de matar los delincuentes que ponen la vida de los demás en riesgo, aunque otros consideraron estas salidas como inadmisibles, porque, como se dijo, “nadie tiene derecho a quitarle la vida a otras personas.”

Finalmente, la polarización mencionada sugiere que a pesar de que la gente participa menos, existe un amplio margen de potenciar esa participación si se desarrollan espacios y acercamientos alternativos, como lo demuestran las diferentes iniciativas propuestas y desplegadas por estas comunidades (Tabla 4.6). El hecho que los residentes tengan un conocimiento profundo de lo que ocurre en sus barrios, les permite sortear calamidades y carencias, así como generar iniciativas e identificar recursos dentro y fuera de sus vecindades. De hecho, previo al diseño e implementación del Plan de Seguridad Democrática, más de un centenar de organizaciones de la zona norte del Distrito declararon a sus barrios en situación de “alerta roja” ante el acoso de la violencia social, la ineficiencia institucional y el desamparo estatal, consecuentemente, emprendieron marchas por la paz, y contra de la violencia, integrando a diversos actores con intereses también diversos.¹⁰⁵

Conclusión

En este capítulo se sostiene que las manifestaciones violentas y criminales experimentadas en las áreas urbanas del país se relacionan directamente con las modalidades de inclusión-exclusión y de reinserción social y política de actores proclives a impulsar tales dinámicas criminógenas. Estas dinámicas a su vez afectan de diversas maneras a sectores importantes de la población y a sus instituciones. En el pasado y en el presente esto ha sido posible gracias a la concurrencia de políticas estatales erráticas explícitas e implícitas, así como al acomodamiento a las lógicas criminales emergentes y a la adaptación de segmentos sociales en contextos socio-espaciales donde predominan marcadas falencias democráticas y ciudadanías precarizadas. Acreditando

el argumento de D. Arias (2006) en el caso de Brasil, la configuración tanto de espacios violentos como de un cierto tipo de capital social negativo en el microcosmo de los barrios dominicanos responden esencialmente al tipo de presencia estatal y a los arreglos entre actores ilícitos privados y públicos, interactuando bajo diversos formatos (incluyendo evasión, cooptación y enfrentamiento). Estas interacciones promovieron el reacomodamiento de poderes y el dimensionamiento de mecanismos para influir la colectividad en esos ámbitos. Todo ello hizo del Estado otro actor promotor de prácticas ilícitas y violentas por lo que esta constatación reafirma nuestra hipótesis de que en democracias emergentes como la dominicana, el Estado ha sido un actor tan determinante como los actores no estatales proactivos en la producción de gobernabilidades alternativas y en la generación de esferas de autoridad multiagenciales. Esta condición se observa sobretodo en escenarios de precaria institucionalidad y en localidades donde la incidencia de la agencia estatal es minimalista o compite con otros actores en la conformación de normas, en el reordenamiento del espacio social, en la administración de la violencia y de la conflictividad, así como en la provisión de servicios (informales) a los ciudadanos. En estos espacios se abren oportunidades favorables para la influencia de agentes y agencias ilícitos y criminales capaces de captar legitimidades y de generar procesos de adaptación social con consecuencias positivas y negativas para la seguridad y la convivencia de estas poblaciones. Por lo tanto, estas dinámicas también expresan procesos transformadores a nivel de la macroestructura del poder estatal y político.

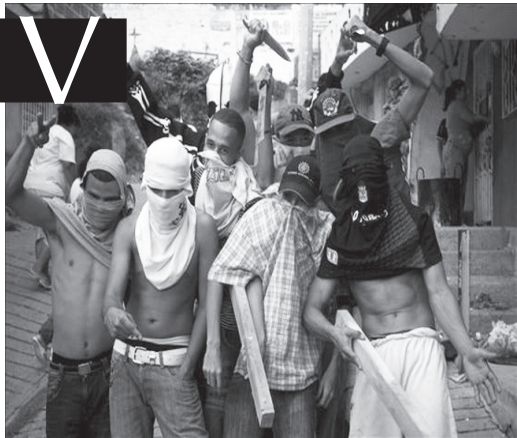
La primera parte del capítulo se enfocó en los ecosistemas criminógenos como construcciones complejas y dinámicas que pendulan entre las lógicas de sobrevivencia y las de tipo empresarial criminalizado, motorizadas principalmente por las actividades del narcotráfico y el narcomenudeo. A lo largo del capítulo se analizan los factores que promueven la continuidad de estos ecosistemas, entre estos: la disponibilidad (forzada) de un capital humano con posibilidades y motivaciones para incorporarse a este tipo de trabajo informal de alto riesgo; la presencia deslegitimada de los agentes responsables de ejercer la ley y el orden público, quienes practican

vigilantismo policial y estadotropismo criminal, incitando a los ciudadanos a procurarse formas alternativas de protección y justicia. El hecho de que lo considerado ilícito y criminal no necesariamente se contrapone a lo legal y a la autoridad, sino que por momentos se complementan, conformando arreglos y ordenes subalternos de poder refueza esta interpretación. Por último, el capítulo documentó la conformación y reconstitución misma de los barrios, surgidos de la violencia y de la contraposición entre el Estado y diversas fuerzas sociales, acosadas por los esfuerzos de aislacionismo y marginalización promovidos por sectores de las elites económicas, políticas y gubernamentales, por la opinión pública manipulada a través de los medios masivos de comunicación y los discursos políticos. El hecho de que estas tendencias se mantengan a pesar de la circularidad de las burocracias, de las elites políticas y gobernantes, agrega un valor normativo a las prácticas violentas y anómicas que las hace prevalecer, adaptarse y a la vez modificar con su accionar a las instituciones sociales y representativas locales. Como se verá en los próximos capítulos, procesos de articulación y desarticulación se producen a nivel de los agentes criminógenos y violentos, sean éstos privados o públicos, organizados o desorganizados, empresariales o simplemente supervivientes. Como bien apuntan otros científicos sociales, el estudio de estas particularidades ayudan a entender el cómo se dan los quiebres normativos y democráticos en espacios particulares y en los intersticios de los sistemas de control. En ese sentido, vale la pena anotar las marcadas diferencias que existen entre las modalidades de interacción, los usos y funciones de los actores criminales en contextos tan particulares como la República Dominicana, Jamaica y Guyana, por sólo mencionar algunos países adyacentes entre sí.

CAPITULO

V

El Reinato de los Tígueres: Pandillas y Naciones en los Barrios Marginados



CAPITULO V

El Reinato de los Tígueres: Pandillas y Naciones en los Barrios Marginados

Introducción



“Marcados por la desinstitucionalización, el consumo y la informalidad, los jóvenes siguen subrayando los modos en que la sociedad se renueva o reestiliza frente a lo político, lo social y lo popular”

(Néstor García Canclini, “La Juventud Extraviada”)

Este capítulo, que aborda el tema de las pandillas juveniles en los barrios de Santo Domingo, amerita de entrada una aclaración; en la medida en que la criminalidad compleja se hace más ubicua en América Latina y el Caribe, la literatura especializada en delincuencia juvenil y pandillerismo distingue a estas agrupaciones juveniles, las cuales expresan un fenómeno generacional marcado por improntas identitarias, de pertenencia y de arraigo territorial/ comunitario, de aquellos grupos criminales de orientación empresarial/corporatista, de naturaleza transnacional, liderados por dones, capos, narcotraficantes, traficantes de armas y personas, que operan a partir de estructuras más o menos jerarquizadas o formatos flexibles como redes transnacionales. Como se verá en lo que sigue, esta distinción es muy pertinente al analizar la situación conflictuada en la que se encuentran muchos jóvenes y sus organizaciones, por lo general desempleados, excluidos o precariamente insertos en los sistemas educativos, de salud y de protección, cuando se involucran intermitentemente en las actividades más riesgosas, violentas y poco remuneradas de la criminalidad compleja. Ella alude a la tensión entre representación e identidad alrededor de la cual gravita la asociatividad juvenil conflictuada o no. La representación es entendida como construcción externa del sujeto juvenil por parte múltiples actores con diversos tipos de

relacionamientos con los jóvenes y la cuestión de la identidad como un vehículo de autorepresentación de estos jóvenes. Este capítulo desvela cómo todas estas condiciones los hacen también vulnerables a las políticas de facto que descansan fundamentalmente en la persecución de narcomenudistas y consumidores de droga y que han contribuido a abarrotar las cárceles y los centros de menores en los últimos años. Como se verá en lo que sigue, estas formas asociativas varían de acuerdo a su composición etaria, social, nivel organizativo, actividades a las que se dedican, los niveles de violencia empleados y sobretodo, el grado de articulación con la criminalidad organizada. Por tanto, este fenómeno de las pandillas, naciones y grupos de tiguera se mueve entre estas dos realidades.

La primera parte del capítulo contextualiza la vulnerabilidad social y económica que padecen los jóvenes dominicanos en los barrios marginados de Santo Domingo, insertos informal y precariamente a los mercados laborales volátiles y a los deficientes sistemas de servicios. Aquí se desvela el drama humano de una juventud que ha experimentado por décadas la desarticulación de sus contextos referenciales familiares, comunitarios e institucionales y los intentos de rearticulación que expresan sobretodo la capacidad de resistencia y adaptabilidad al medio hostil en que se desenvuelven estos jóvenes desde temprana edad y al que de alguna manera también ellos contribuyen a recrear.

Violencia Juvenil: Víctimas y Victimarios

En la última escena de *Los Olvidados*, el docudrama de Luis Bunuel de 1950, Carmelo, el personaje cuya ceguera encarna la insensibilidad de la que tienen que armarse los victimizados por la miseria absoluta, exclama frenéticamente feliz al oír a la policía ejecutar al Jaibo... *“¡Uno menos, uno menos, deberían matarlos a todos antes de nacer!”*



Entierro de un miembro de la nación 'Los Sicarios', Santo Domingo, R.D. 2006

En República Dominicana, la muerte de *los Jaibos* apenas logra alcanzar la primera plana de los periódicos, aunque esta estadística negra sea uno de los efectos de la escalada de la violencia criminal y la expresión más fehaciente de las fallidas políticas de seguridad ciudadana.

La violencia juvenil, definida como los “*homicidios y ataques no fatales perpetrados por o contra personas entre las edades de 10 a 29 años de edad,*”¹ impacta a una creciente masa de preadolescentes y jóvenes adultos dominicanos (Tabla 5.1). Si bien las tasas de victimización colocan al país por debajo del promedio de América latina, con 35 muertes por 100,000 habitantes en República Dominicana, versus 68.6/100,000 en América Latina, para las edades de 15 a 29 años, resulta dramático su incremento abrupto entre los jóvenes dominicanos. Así, en apenas tres años, la tasa de muertes violentas en este segmento poblacional pasó de 10.2/100,000 a 26.4/100,000 entre 2002 y 2005. Estudios nacionales indican que los homicidios constituyen la razón principal de las muertes violentas entre

jóvenes de 12 a 29 años. La forma en que estos jóvenes perdieron la vida tuvo que ver por un lado, con riñas, peleas y/o enfrentamientos armados entre pandillas. Esta situación es corroborada por el dato de que 71.4% de todos los homicidios juveniles que se produjeron en el 2006 involucraron armas de fuego, cifra ésta que alcanzó el 78% para el 2008. Por otro lado, no menos relevante en la producción de estas cifras negras fueron las acciones desplegadas por la policía contra jóvenes considerados delincuentes fue la causa de muerte del 13% y el 20% de los jóvenes entre 2006 y 2008, alegadamente en enfrentamientos armados con la policía.² Estas muertes injustificadas, principalmente entre la población masculina, se cometieron en su mayoría en los barrios más empobrecidos del Distrito Nacional³

A este dato hay que agregar los arrestos a menores de 18 años, mayormente varones, que se dispararon de dos a ciento trece casos para el período de 1995 a 2004 (tabla 5.2).⁴ Esta tendencia continuó reafirmando en el año 2006, cuando 61% de los nuevos prisioneros con cargos de homicidios y 70% de los sometidos por robo se situaban en el rango etario de 18 a 29 años de edad.⁵ Los robos han constituido durante años la razón principal de encarcelamiento de estos jóvenes, representando a lo largo de la década (2001-2009) el 40% de los apresamientos, seguido por los asuntos relacionados a droga (16% para el mismo periodo) y riñas (8%). Sin embargo, mientras los arrestos por robo han ido decreciendo, los relacionados a delitos de droga (consumo y venta) han aumentado con los años. La Tabla 5.2 y el Gráfico 5.1 muestran la cantidad de menores sometidos ante la justicia y sobretodo la tendencia ascendente a los arrestos de menores. Esta trayectoria podría leerse, como usualmente se hace, como una constatación de la proclividad delictiva de determinado grupo de jóvenes, sin embargo, el hecho verdaderamente preocupante es que ni la sociedad y menos aún el Estado tienen otra respuesta a la conflictividad juvenil que no sea su criminalización. Si resulta alarmante la curva ascendente de arresto de menores, lo que resulta interpelado aquí es el sistema preventivo, las políticas y estrategias fallidas de inclusión y el sistema “correctivo” empleado con los jóvenes dominicanos. No hay que

perder de vista que en contextos muy proclives a la violencia como es el caso de República Dominicana y extremadamente violentos como sucede en muchas zonas en conflicto en América Latina y el Caribe, el segmento de la juventud involucrada en la delincuencia armada apenas representa el 2% del total de la población joven,⁶ por lo tanto, si bien esta violencia toca en lo personal y es colectiva, también es institucional, como lo indicaron jóvenes entrevistados en una encuesta del año 2006 en todo el país, donde 42% dijo haber presenciado actos violentos cometidos en sus planteles escolares.⁷ También es esencialmente invisible para el resto de la sociedad, sin llegar a trascender a los medios de comunicación los cotidianos eventos trágicos en cuya producción intervienen múltiples intereses que vinculan a los delincuentes y a los policías corruptos como capas de atropellos que se superponen entre ellas, apenas distinguibles en la narrativa de los moradores:

“La noche que mataron a Tito Moya, fueron los mismos que hacía un rato habían sido detenidos y soltados por la policía. Ese día yo estaba sentada en la galería y veo que uno de ellos le puso la pistola en la boca a otro frente a mi casa y después oí un cartuchazo que pareció un “tumba- gobierno”. El destacamento está cerca y se oye el tiroteo pero no pasa nada. Al rato me paro yo en la ventana y veo al muerto que se quedó sentado en la silla con el fegonazo”⁸

La cotidianidad de los barrios está saturada de discursos bifurcados como el plasmado en “Los Olvidados” y en el testimonio de esta moradora de Gualey, avalados por una violencia en parte resultado de una convivencia intergeneracional tensa, plagada de desempoderamientos, abusos y violaciones secuenciales, alrededor de la cual se construyen además respuestas institucionales plagadas de percepciones del “otro” como criminal, violento, indiferente, perdido, corrupto y diabólico.

Más allá de los intentos de las organizaciones populares, las iglesias y los grupos vecinales de los barrios para replantear el tratamiento que se da a lo juvenil, todavía el entendimiento de la violencia que afecta y que proviene de las agrupaciones juveniles involucradas en acciones ilícitas,

como en el caso de las pandillas y naciones, continúa siendo un desafío para las iniciativas locales y gubernamentales.

Violencia Asociativa: Contestación Vs. Anomia

El desarrollo de las asociaciones juveniles y naciones (tribus) urbanas en República Dominicana, tiene como referencia dos contextos: por un lado, los procesos asociativos juveniles de carácter más político, abortados por la represión ejercida por los gobiernos del pasado contra los movimientos estudiantiles y los clubes culturales en los barrios, y por otro lado, las formas asociativas anómicas que surgieron en el contexto de los sistemas criminógenos de la última década, las cuales han sido sujeto de la represión oficial brutal, lo que ha contribuido, junto con los enfrentamientos entre grupos rivales, a la eliminación significativa de muchas de estas agrupaciones. En adición a las previsiones señaladas más arriba con respecto al fenómeno pandilleril en los barrios pobres, usualmente magnificado por los medios de comunicación masiva, hay que advertir además sobre la tendencia a mistificar determinados comportamientos, adjudicables a los jóvenes en estos contextos de exclusión, como resultado de prejuicios sociales y generacionales, por parte de sectores de la vida pública, autoridades y aún dentro de las propias comunidades.

Discriminación Social y Búsqueda de Ciudadanías Alternativas

La conformación de identidades generacionales en República Dominicana, traza trayectorias diacrónicas, como resultado de procesos en sí mismos violentos de desestructuración y recomposición política y social, espacial y urbanística. Así, los finales de los años 60 y 70 marcaron un período de auge del movimiento estudiantil y clubístico epitomizados en una propuesta cultural y política alternativa que se desarrolló en el marco de la transición política por la que atravesó el país con posterioridad a la caída del régimen dictatorial trujillista.⁹ Durante esta etapa los jóvenes fueron actores políticos activos en el proceso de democratización. Sin embargo, las postrimerías de los años 70 estuvieron marcadas por la represión sistemática a ese movimiento clubístico por parte de la administración balaguerista,

por el exterminio, acoso y apresamiento del liderazgo juvenil organizado, utilizando para ello como instrumento primordial a las fuerzas policiales y para-policiales (la Banda Colorá). Estos episodios forman parte del historial de lucha reivindicativa de barrios como Capotillo y Gualey.

Varias décadas más tarde, en un contexto de relativo vacío organizativo, surgieron otras expresiones juveniles organizativas de tipo anómico, como resultado de los flujos migratorios internos, que involucraron a los jóvenes a partir de procesos de rupturas con sus contextos referenciales culturales e idiosincrásicos. Para los años 90 el pandillerismo en el país todavía asumía una vertiente más benevolente y autorregulada dentro de sus respectivos vecindarios. Para entonces no existían aún las naciones. *“Los tígueres”*, como solía nombrárseles a los jóvenes adultos involucrados en delitos de poca monta, con raras excepciones solamente operaban en otros barrios distintos a sus respectivos lugares de residencia. En esa misma medida, el barrio era el territorio a defender por estos jóvenes, frente a otras agrupaciones provenientes de barrios aledaños. Ello permitía además la colaboración entre agrupaciones dentro del mismo barrio, por lo tanto, la conflictividad intra-barrial entonces era mínima.

Aunque todavía es factible encontrar elementos de estos formatos, no es sin embargo el esquema bajo el cual funcionan las Naciones y/o las pandillas desde finales de los 90, con una inclinación mayor de sus integrantes a la comisión de actos violentos y a su involucramiento en actividades delictivas en los barrios, con respecto a las agrupaciones antecesoras. Consecuentemente, ellas han devenido territorialmente mas confrontadas en sus propios escenarios locales en la medida en que han pasado a constituirse en un determinante vector de inseguridad. Hay que insistir sin embargo, que estas pandillas juveniles dominicanas no poseen el perfil y la organicidad de las pandillas centeoamericanas, como las maras. Tampoco se tratan de organizaciones de crimen organizado, aunque algunos grupos se presten a realizar tareas vinculadas a la criminalidad organizada. Por lo tanto, las actividades delictivas de estas pandillas podrian mejor

caracterizarse como delincuencia desorganizada o atomizada, aunque sean entidades estructuradas.

Estos referentes ayudan a entender las variadas formas como se constituye lo juvenil colectivo, especialmente lo violento y anómico, más allá de los condicionantes económicos (pobreza), y sus vínculos con otros factores sociales, políticos, motivacionales y psicosociales.¹⁰

Así, entre los factores más relevantes que reconfiguran el sujeto juvenil en su dimensión violenta hay que destacar: en primer lugar, *factores sociales*, relacionados a: a) la exclusión y la discriminación social asociadas al precario acceso a la educación, la diversión, el empleo y las oportunidades; b) procesos de descuidadización; c) procesos de socialización violenta en los diferentes contextos institucionales como la familia, la escuela, las cárceles, los vecindarios; d) la translocalidad que es producto de las migraciones y repatriaciones y el contacto con pandillas en el exterior. En segundo lugar, *factores situacionales y contextuales*, relativos a: a) la presencia del narcomenudeo en los niveles locales; b) la conflictividad intra-barrial y la falta de cohesión social; c) el deterioro del capital social proactivo y d) la legitimación de prácticas ilícitas. En tercer lugar, *factores institucionales* como: a) las respuestas represivas del Estado y sus aparatos y b) la criminalización de las agrupaciones a partir de la penalización de actividades como el consumo de drogas y el narcomenudeo en el que puedan estar vinculados miembros de estas agrupaciones. Todos estos factores, son en buena medida precursores de un sujeto juvenil problematizado que gravita dentro o en los contornos de los sistemas criminógenos en los barrios y a partir de los cuales se redefinen las pandillas como actores dinámicos violentos. La otra cara de la moneda es sin, embargo, que esta violencia es originalmente estimulada por las políticas y actividades de facto o implícitas de rechazo, persecución, estigmatización y condena a la que son sometidos estos grupos y segmentos juveniles. Un joven integrante de la nación Los Trinitarios nos decía:

“La gente de la comunidad nos juzgan. La policía nos busca por la forma de vestirnos. Hay perjuicio, nos meten presos sin justificaciones. Nos dan muchísimos golpes. Cualquier cosa que haya pasado en el barrio, cagan a uno. Dicen este el que se va”¹¹.

Las pandillas, tienden a ser vistas como una expresión asociativa que se aleja de los marcos normativos y regulatorios formales, que no tienen un estatuto institucional y que generalmente son condenadas por la sociedad y por las instituciones de control como un fenómeno patológico que requiriese ser reprimido. La realidad sin embargo es mas compleja, ellas varían en función de su composición; métodos que utilizan; acciones que despliegan y por el tratamiento que han recibido de parte de las autoridades. Sin que haya un consenso sobre sus diferencias y similitudes, las pandillas y/o naciones se estructuran a partir de un sistema jerárquico y centralizado, regulado por una serie de normas aceptadas incondicionalmente por sus miembros¹².

Los integrantes de las naciones juran de manera explícita lealtad a la entidad por encima del estado-nación del cual se sienten desvinculados y respecto al cual muchos jóvenes infractores experimentan una condición de descuidanización. Esta condición es real, como lo indicó un policía al quejarse de las dificultades para someter a jóvenes infractores en los barrios:

“Uno lo sienta y le pregunta a que curso llegó? ‘Ni idea comandante, ni me declararon, yo no estoy ni bautizado’. Resulta que como no tienen acta de nacimiento, no tienen cédula. ‘Me llamo José Peralta, me sometieron por droga, mañana me someten por atraco’. ‘Me llamo José Camilo’, ya van dos fichas diferentes.”¹³

Desprovistos muchos de ellos de los símbolos de su nacionalidad formal (actas de nacimiento, cédula de identidad), a través de las naciones jóvenes marginados son re-asimilados simbólicamente como ciudadanos de una nueva entidad representativa, generalmente translocal, violenta, jovial y cargada de significados propios. Sus asociaciones conforman modalidades asociativas heterogéneas en términos de género, de clase, y de propósitos. Su presencia en la vida cotidiana de los barrios y en las calles del Distrito

Nacional y de las principales provincias del país ha reducido el debate de la seguridad alrededor de este actor generador y receptor de violencia.

Tampoco son agrupaciones confinadas exclusivamente a los barrios más pobres del Distrito Nacional, a pesar de que existe la tendencia mediática y del público en general a reducirlas a estos ámbitos.¹⁴ Como lo indican varios estudios, en el país hay pandillas también en las zonas residenciales de clase media y alta aunque en menor proporción que en las barriadas decauperadas.¹⁵ En ocasiones se observa un traslape de adscripciones donde sujetos que forman parte de una organización juvenil cuyo objetivo primario no es de carácter criminal, se involucran en actividades delictivas e ilícitas por su cuenta, como individuos, “a título personal,” como nos lo confirmó un cabecilla de la nación Amor Dorado.¹⁶

Implicaciones de ser Joven y Pobre en República Dominicana:

La manifestación más clara de la violencia institucionalizada se observa en la situación de exclusión que padece un sector mayoritario de la juventud dominicana. Del grueso de la población estimada en el 2010 en 9.88 millones de habitantes, 38% de éstos se sitúan en el intervalo etario de 10-29 años.¹⁷ Los pobres e indigentes del país (todas las edades) constituyen el 44.5% y el 21% respectivamente de la población total, lo que sugiere que en términos proporcionales, esta condición afecta a un porcentaje importante del sector más joven de la población.¹⁸ Esta condición se ha ido acentuando con los años, entre 2002 y 2004 el desempleo reportado afectó a 23% y 31% de la población joven y de manera especial a los colocados en el rango de 15 y 24 años (19%), esto es, dos veces más que el porcentaje registrado para América Latina y tres veces más para EE.UU. (Tabla 5.3). Entre los jóvenes dominicanos, la tasa reportada de ocupación para el 2008 fue de 44.7%, una de las más bajas de Latinoamérica, cuyo promedio ponderado es 54.8%.¹⁹ De estos ocupados, 43% realizaban trabajos por cuenta propia, es decir trabajos de baja productividad, nula movilidad ocupacional y ninguna protección laboral. Los factores socioeconómicos, incluyendo el subempleo y el

desempleo abierto entre los jefes de familia y los jóvenes (16.2% de jóvenes desempleados, vis-avis 10% de los jóvenes latinoamericanos) constituyen una de las causas principales de la baja asistencia y de la deserción escolar en esta población. Según los datos reportados por la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (Enhogar) sólo 88.6% de los niños entre edades de 14-17 años asistieron a la escuela en el 2006. Por otra parte, la deserción de los centros educativos afecta al 5.3% de la población que estudia a nivel nacional, siendo más crítica aún entre los estudiantes de secundaria.²⁰ La razón principal alegada por el 70% de los jóvenes varones desertores del sistema escolar básico en el 2008 fue el *“tener que trabajar”*²¹

Vistas así las cosas, parte también del problema gravita alrededor de la ambigüedad con que se caracteriza lo juvenil-excluido en dominicana; sea por los adultos en los vecindarios más pobres o desde las instancias institucionales como la escuela, las iglesias, la policía, la justicia y los centros de reclusión. En estos ámbitos, los jóvenes son vistos casi exclusivamente desde la perspectiva del conflicto y como amenazantes a la gobernabilidad y a la convivencia. Esta visión reduccionista descalifica todo tipo de agrupación de jóvenes que no se ajuste a los parámetros comúnmente aceptados; se tiende a criminalizar lo juvenil colectivo mientras se obliteran las causas por las que se producen determinados comportamientos contestatarios. Ello dificulta la exploración de alternativas de trabajo con los jóvenes que se conformen a partir del universo conceptual de los implicados. Un caso paradigmático es el de las naciones, cuando éstas sólo se miran como manifestaciones de conductas desviadas, sin tomar en cuenta las dimensiones socio-identitarias que les dan sentido. Alrededor de éstas agrupaciones los jóvenes construyen las relaciones y las especificidades de género (especialmente en torno a las masculinidades); las particularidades culturales y emocionales; las preferencias personales y los temperamentos. Ciertamente, todas estas dimensiones son el trasfondo de manifiestos actos de violencia pero también de sus representaciones mistificadas y simbolizadas, siendo estas últimas recreadas a través de discursos distorsionados. Esta confusión, a la que incluso contribuyen los propios jóvenes involucrados, ha alimentado las más

de las veces actitudes alarmistas y reactivas que derivan casi siempre en prácticas represivas de control por las autoridades y familiares.

Las diferencias actitudinales se observan en las opiniones confrontadas en torno a las pandillas, emitidas tanto por adultos como por jóvenes participantes en los grupos focales de los barrios estudiados. Para los primeros, básicamente se trata de un mal endémico que hay que extirpar de raíz. Esta postura legitima las políticas de facto implementadas por los gobiernos por mediación de los cuerpos policiales.

Por otro lado, los jóvenes del barrio son menos propensos a condenar a sus coetáneos y por ende, más proclives a justificarlos a partir de las condiciones que producen situaciones en las que muchachos de corta edad y adolescentes se involucran en acciones delictivas o contestatarias del orden. La juventud del barrio aporta una reflexión que les toca de manera más personal, desde la cual fenómenos como el pandillerismo y la delincuencia juvenil están estrechamente asociados a la falta de oportunidades, al desamparo y a los desafectos que enfrentan en sus hogares y comunidades, en las instituciones y en la sociedad que los rechaza. La discriminación social impacta directamente las posibilidades de conseguir un empleo formal, entre otras tantas limitaciones. En prácticamente todas las entrevistas grupales realizadas para el este estudio se insistió en la inexistencia de escuelas y liceos que acogieran la población joven deambulante en las calles mientras los padres se encontraban fuera de sus hogares trabajando. Quiere decir que, de la misma manera que la participación activa en diversos tipos de asociaciones juveniles en sí no puede ser esencializada y reducida a supuestas connotaciones negativas, la asimilación de segmentos de jóvenes a grupos pandilleriles no debería reducirse a un acto racional de adaptación negativa *per se*. Mas bien, lo relevante en este encuadre es que los sentimientos de desprotección y de frustración que experimentan numerosos segmentos de la población joven en los barrios marginados tienden a ser canalizados a través de mecanismos que ya han sido desvalorizados en la perspectiva de una o varias audiencias (comunitaria, autoridades, parentales). En otras

palabras, la participación en las pandillas constituyen en primer lugar un tipo de respuesta adaptativa que puede tornarse proactivamente negativa si el contexto prevaleciente exacerba los sentimientos que originalmente dieron lugar a que estos jóvenes se corporatizaran. En palabras de un joven participante en un grupo focal barrial:

“En Gualey hay muchos jóvenes a quienes no se les ha brindado la oportunidad de desarrollarse, de superarse, entonces están confundidos y eligen la salida que ellos ven más cercana porque la discriminación social que hay en este país les empuja a eso”. La gente sólo enfocan en el mal de la juventud de los barrios, no enfocan desde donde viene la raíz, ¿qué oportunidades se les dan a los barrios?²²

Un segundo catalizador de este modelo de adaptación negativa que aparece epitomizado en las pandillas delictivas tiene que ver con la ausencia de mecanismos colectivos de mediación de comportamientos sociales conflictivos. La inexistencia de estos mecanismos de reducción de la violencia y de manejo de los conflictos orientados a potenciar soluciones alternativas, motivaciones e incentivos que lleven a los actores y sus intereses involucrados a explorar otras posibilidades de entendimiento y negociación, constituye un serio dilema para aquellos que se sienten potencialmente afectados. Así, en la perspectiva de los jóvenes que no pertenecen a asociaciones de la calle, la convivencia tolerada con pandilleros e integrantes de las Naciones en sus vecindarios es posible y muchas veces necesaria, para mantener el equilibrio que por un lado ofrece seguridad a los que no están involucrados en actividades ilícitas y autoprotección a los que sí están directamente envueltos en muchas de esas actividades. Por otro lado, esos mismos jóvenes reconocen las implicaciones que para las generaciones posteriores tienen la continuidad y reproducción de estos modelos de comportamiento que promueven las pandillas delictivas, pero una vez más la situación se presenta como un callejón sin salida, especialmente por el efecto demostración que tiene entre los más jóvenes aquellos que por su consabido involucramiento

en actividades ilícitas logran proyectar una imagen de éxito a través de los recursos que exhiben, la fama que alcanzan a tener y en cierto modo el respeto basado en el temor entre pares. Varios adolescentes participantes en los grupos focales expresaron su preocupación en este sentido:

“Eso afecta principalmente a los niños, porque son los que van subiendo, porque por lo menos nosotros los jóvenes ya estamos afilados y nos podemos informar, para esos muchas veces no hay padres que estén pendientes de ellos, no están tan orientados. Muchas veces los padres de esos niños son también delincuentes, son ladrones, son de la calle y no les ponen atención a sus hijos”²³

Tradicionalmente, los acercamientos diversos -aun los bien intencionados- a la problemática delictiva que se conforma alrededor de esta población ha tendido a enfatizar en el entorno familiar y la determinación de una latente subcultura de violencia que permea la sociedad dominicana y los espacios más vulnerables de ésta. Sin desestimar estos componentes, aquí insistimos que el contexto actual de racionalidades empresariales criminales tiende a aprovechar estas circunstancias y a los sectores más afectados por ella, redimensionando de manera aún más compleja el papel de los sujetos y los impactos de estas dinámicas criminógenas.

Parafraseando a Benedict Anderson, las visiones recreadas aquí por los comunitarios, y por los jóvenes en cierta medida proyectan sus respectivas “comunidades imaginarias”, en las que, por un lado, los adultos y las diversas figuras de autoridad en las comunidades aspiran a un mundo idílico que incluye a una juventud emblemática en gran medida producto del pasado (político y social), una que ciertamente tiene poco que ver con las condiciones de desamparo, desconexión y falta de alternativas viables en las que se desenvuelven en la actualidad los jóvenes en riesgo.²⁴ Por otro lado, los jóvenes, especialmente los involucrados en las pandillas y naciones, también recrean una parasociedad, pretendidamente beneficiosa y protectora, regida por los “mensajes de conciencia” y las reglas de la nación, las cuales son plasmadas en el papel pero también injustamente distribuidas y frecuentemente incumplidas.²⁵

Jóvenes Dominicanos en Situación de Riesgo

Subyacente a esta doble visión deificada, prevalece la exposición de adolescentes y pre-adolescentes en condición de víctimas y como perpetradores de acciones violentas. En el 2006, los dominicanos situados en el rango de 12-35 años personificaron el 46% de los homicidios a nivel nacional y en el 2008 pasaron a representar el 49%.²⁶

Este fenómeno difícilmente podría calificarse de coyuntural, si se mira su trayectoria a lo largo de la década. Entre los años 2000 a 2003 se triplicó la cantidad de infractores menores de edad que fueron recluidos por posesión de armas ilegales y consumo/venta de drogas (22%), homicidios y asaltos con violencia (28%) (Tabla 5.2)

Un estudio mas reciente, realizado por Mayra Brea y Edylberto Cabral (2009) sobre los factores de riesgo asociados a la violencia juvenil en República Dominicana identifica las muertes violentas (no accidentales o suicidios) como la causa preponderante de muertes entre la población dominicana de 12 a 35 años de edad, para los años 2006,2007 y 2008. En el 2006 las muertes violentas en este segmento poblacional representaron el 63% de todos los homicidios del país y en el 2008 el 67%. Para ese año setenta y ocho por ciento de estas muertes fueron cometidas con armas de fuego ²⁷ Estas muertes estuvieron en un 40% asociadas a actividades consideradas delictivas, es decir, atracos, drogas y secuestros o por efecto de la intervención policial. La escalada de detenciones policiales para estos años también registró un incremento exorbitante, si se compara que en apenas un año (2009) fueron apresados la mitad de la cantidad de personas que habían sido apresados en el periodo de las dos décadas pasadas (1988-2006); cerca de dos tercios de esta población eran jóvenes.²⁸

Como se dijo en otro momento, estos fenómenos responden a cambios cuantitativos y cualitativos, del desarrollo de los jóvenes en contextos familiares, comunitarios e institucionales sometidos a acelerada transformación, lo cual se refleja también en los cambios de los patrones de la delincuencia juvenil. Basta citar como indicador que si bien la proporción

de menores sometidos por robo y atracos ha sido preponderante en la década del 2001 al 2009, en términos proporcionales la cantidad absoluta de sometimientos por esta razón ha ido descendiendo mientras se incrementa el número de los menores sometidos por asuntos relacionados a droga. Estos jóvenes, como también los jóvenes adultos encarcelados por droga, varones en edades de 18 a 35 años, constituyen el setenta por ciento del total de reclusos por esa razón.²⁹ De igual manera, estudios realizados a inicios de la década indican que los jóvenes involucrados en pandillas o bandas de la calle son responsables en una proporción de tres a cinco veces más por las acciones violentas que los jóvenes en riesgo que no están afiliados a esas agrupaciones.³⁰ Investigaciones más recientes sugieren que los jóvenes dominicanos involucrados activamente en pandillas tienden a cometer más actos violentos que los cometidos por ex miembros de pandillas.³¹

Estos fenómenos reflejan una tendencia global que se manifiesta de manera similar en otros países, relacionadas a patrones de urbanización desigual y desorganizada y al repliegue del Estado en su rol de proveedor de servicios y garantías civiles. El Banco Mundial, en un reporte del 2002 sobre desarrollo de la juventud en el Caribe ofrece un marco conceptual ecológico que relaciona a los jóvenes y adolescentes con su medioambiente. Este marco conceptual sugiere una relación entre factores de riesgo que incrementan la posibilidad de generar resultados negativos para esta población y factores protectivos de contrapeso, que potencian la capacidad de resistencia positiva en función de los recursos, apoyos e insumos que les ofrece el medio. Este estudio sugiere dos escenarios relevantes de posibles interacciones entre estos factores de riesgo y protectivos, amén de las características individuales: a) un escenario microambiental asociado a las redes sociales, los enclaves generacionales, los modelos de roles replicables y las capacidades institucionales disponibles en el universo vivencial de los jóvenes; b) un escenario macro-ambiental, más abstracto en términos referenciales para estos jóvenes, relacionado a factores históricos, socioeconómicos, culturales y normativos. Esta propuesta es útil para entender la realidad que viven los jóvenes en los barrios marginados

de Santo Domingo, donde la confluencia de factores de riesgo micros y macro ambientales superan con mucho los factores protectores, generando procesos de adaptación negativa. Este dimensionamiento se entiende mejor entre los segmentos más vulnerables, jóvenes recluidos y jóvenes que forman parte de pandillas. Al respecto, la citada investigación de Brea y Cabral encontró que en adición al peso determinante de la asociación de variables socioeconómicas como el hacinamiento, el fracaso y la deserción escolar y el desempleo entre este grupo de jóvenes³², también el sentirse acorralado, el tener una baja autoestima y el consumir droga son predictores importantes del comportamiento delictivo.

Las condiciones bajo las cuales segmentos de jóvenes dominicanos terminan siendo reclutados por otros jóvenes mayores y más experimentados para ingresar en las pandillas y naciones y cometer delitos involucran una serie de factores de riesgo que fomentan procesos de adaptación y resistencia negativa en ausencia de factores protectores internos y externos a los sujetos afectados. Una corriente de análisis sostiene que son los muchachos provenientes de hogares disfuncionales, por lo general monoparentales, los más expuestos al conflicto y la anomia y por ende los más propensos a ser reclutados. Aunque la opinión externada más arriba por los jóvenes que entrevisté parece corroborar esta hipótesis, el estudio de Brea y Cabral no fue conclusivo en este aspecto, especialmente si se toma en cuenta lo destacado por otros estudios sobre la transformación experimentada por esta institución social, diversificada y compleja, con estructuras biparentales, monoparentales, extendidas, tutelares.³³ Algunos estudios en EE.UU incluso cuestionan el peso que puede llegar a tener la influencia parental con respecto a la de los pares y amigos.³⁴ Es válido sin embargo esperar que el patrón de socialización que ocurre dentro de la unidad familiar sí puede ser determinante en la elección que hacen los jóvenes en aspectos importantes de su vida como desertar la escuela y afiliarse a pandillas. Brea y Cabral encontraron que 65% de los jóvenes recluidos dijeron provenir de familias con un estilo de crianza autoritario; y 63% admitió haber sufrido castigos físicos en sus hogares que incluían golpizas y formatos próximos a la tortura.

En solo 56% de estos hogares los problemas se discutían familiarmente. Mas de la mitad de estos jóvenes recluidos en el sistema correctivo alegaron como principal motivación para afiliarse la necesidad de pertenecer a un grupo donde se sintiesen protegidos y acompañados (66%) y estos mismos jóvenes valoraron como positivo la unión y la comprensión que percibían de sus pares. Sin embargo, admitieron sentirse inconformes con los abusos y golpes que también recibían en el grupo, y el tener que involucrarse en actividades delictivas y asesinatos. Volviendo al argumento del desequilibrio entre factores de riesgo y protectores el hecho de que estos jóvenes proviniesen de entornos familiares y comunitarios donde ya habían sido vejados, humillados y experimentado el descuido y la soledad, en cierta medida relativizaba las experiencias negativas que ofrecían las pandillas, cuya pertenencia al menos –según sus propios testimonios- les provee de gratificaciones económicas y simbólicas compensatorias.

En general, para la juventud del barrio, sea que esté o no directamente implicada en actividades ilícitas o integrada a pandillas, es la concatenación de vulnerabilidades dentro de su entorno los que les impacta en lo personal y en términos del potencial de capital social que como grupo puedan llegar a alcanzar en su medio. Así nos lo expresó Manolo, entrevistado en uno de los grupos focales:

“Nos afecta en la integridad, ya que no se reciben oportunidades de desarrollarse por uno ser de esta zona. Muchos son maltratados por la policía en las redadas y pesquisas. Los que consumen, se enferman ya que el dinero que consiguen lo utilizan para comprar drogas.”³⁵

El desarrollo de estos jóvenes, entendido como un proceso físico, social y emocional de maduración periodizado (entre los 10 y 24 años)³⁶ aparece comprometido en sus premisas. Estos jóvenes dominicanos informalizados y marginados viven en un estadio transicional en términos generacionales; por un lado están atrapados en una adolescencia truncada pero llena de expectativas, por otro lado, son individuos empujados a una madurez precoz.

24% de los jóvenes recluidos entrevistados por Brea y Cabral ya eran jefes de hogar, algunos con responsabilidades paternas. Ellos confrontan un rango amplio de precariedades: donde 1) Las alternativas de trabajo y de subsistencia son escasas y no promueven el crecimiento personal o económico; 2) las pocas oportunidades existentes se distribuyen en base al clientelismo político y no por sus méritos; 3) el consumo de alcohol y drogas se complementa con su exposición a una cultura de violencia cotidiana fomentada por el acceso a armas, el desamparo de la ley y los abusos policiales. Cada uno de estos precursores son incentivos para articularse racionalmente a estructuras delictivas que proveen un nivel mínimo de ingresos y poder de influencia. Este proceso de adaptación negativa puede comenzar muy temprano, tanto como los siete o nueve años, siendo cómplices de robo o como “mulas” en la venta al detalle de droga. Este desarrollo viene acompañado por una mayor estigmatización en la comunidad y en la sociedad y un creciente acoso policial.

Por lo tanto, caracterizar el fenómeno de las pandillas en los barrios de Santo Domingo, requiere explorar los factores que condicionan la exclusión e inclusión perversa de los jóvenes desde los ámbitos formales a los informales. Varias de las investigaciones que exploran los factores condicionantes de la violencia y el pandillerismo violento sostienen que la falta de autocontrol y disciplina induce a los jóvenes a adscribirse a las pandillas.³⁷ Otros atribuyen a la desorganización social y a la pérdida de control comunitario en contextos de rápida y desigual urbanización, la tendencia gregaria de determinados grupos, bajo condiciones de alta vulnerabilidad emocional y vivencial. Aquí sostenemos que de todos los factores posiblemente incidentes, uno de los más críticos es la desconectividad que a diferentes niveles experimentan estos jóvenes. Esta desconectividad tiende a ser cada vez más estructural y es también dimensionada por otros factores oportunistas y/o situacionales como se explica a continuación:

Conectividad³⁸. Muy relacionado con la estigmatización y la discriminación que experimentan los jóvenes en riesgo está el quiebre del

nexo con los proveedores primarios de formación, de atención y de seguridad. En América Latina y el Caribe se estima en 68% las probabilidades de que jóvenes entre edades de 12 a 18 años no conectados a sus familias y a la escuela, se involucren en actos violentos.³⁹

En los estudios cualitativos más recientes que realizamos en las comunidades, los moradores destacaron la falta de inversión, y la descapitalización de oportunidades para los jóvenes entre los factores causales del involucramiento de un sector de ellos en actividades delictivas. En el barrio Capotillo, los comunitarios se refirieron al cierre de 500 aulas escolares que afectó a unos 4,000 estudiantes de primaria en toda la zona. Otro entrevistado también se refirió a la expulsión de unos 180,000 estudiantes el pasado año (2009), un signo a su parecer de la falta de compromiso del personal del ministerio de Educación para con este sector.

En los barrios de Santo Domingo, esta desarticulación fue evidente en los levantamientos realizados por Mauricio Rubio. Rubio encontró que los jóvenes que desertaban de la escuela o habían sido expulsados de ella, eran más propensos a involucrarse en pandillas, convirtiendo esta desconectividad en un potente factor de riesgo. Encontró también que especialmente entre jóvenes varones que viven en contextos donde hay pandillas, el mantenerse articulado al sistema educativo reduce en 50% la probabilidad de ser victimizado.⁴⁰

Otros estudios nacionales muestran las experiencias fallidas de afiliación escolar que experimentan los jóvenes en contextos marginados, en su mayoría desertores o expulsados de la escuela por diversas razones relacionadas a su comportamiento y al incumplimiento de las normas establecidas por las instituciones. Muchos jóvenes niegan que su salida forzada y prematura tuviese que ver con su rendimiento escolar. En el estudio de Tahira Vargas, jóvenes entrevistados insistían que: “Me gustaba mucho la escuela, es bueno, entretenido, era lo que más me gustaba hacer en el día, ir a la escuela.”⁴¹ Muchos alegaron haber sido expulsados por problemas disciplinarios, como las peleas dentro del centro educativo que involucraban

el uso de armas blancas: “Yo pelié con una muchacha en el recreo yo la corté con una navaja en el brazo. El director me sacó y me dijo que no volviera, no volví, me quedé fuera.”⁴² También por la forma de vestir o por discusiones con los maestros: “La profesora siempre me decía vainas y no me quería en clases. Ella me decía que yo era bruto que no hacía nada ahí. Yo no aguanté un día discutí con ella y ella me dijo que me fuera que no volviera.”⁴³

La situación se agrava con la extremadamente baja cobertura escolar en el país. Entre 1998-2004, 59% de niños en edad secundaria no estaban inscritos en el sistema escolar dominicano, frente al promedio latinoamericano de 37% para el mismo periodo.⁴⁴ La situación no era muy diferente para el nivel primario, dado que 12% de los niños dominicanos no estaban inscritos en el sistema para el mismo período, comparado a un 7% para el resto de América Latina.⁴⁵

Este cuadro refuerza el argumento de que un elemento común a los jóvenes integrantes de pandillas y las naciones es el significativo rechazo que experimentan por parte de los adultos y las instituciones responsabilizadas de su protección; sea que se trate de la relación paternal o institucional, con sus maestros y con las autoridades escolares y policiales. En uno de los barrios, una joven contó que “A los pandilleros no les dan trabajo; son discriminados; les afecta moralmente, aunque se preparen, si quieren echar para adelante deben mudarse. Las redadas, los abusos de policías que no se enfocan donde está el problema, sino que se llevan al joven que trabaja tan solo porque es de la Ciénaga.”⁴⁶

Cada nivel de desconexión incentiva una reconexión negativa que va complejizándose: del tigueraje es posible que estos jóvenes se involucren en pandillas que cometen delitos menores, por los cuales son arrestados. El encarcelamiento los desarticula de su contexto pero los articula al sistema presidiario en el que tienen que aprender a manejarse para sobrevivir. Allí muchos conforman grupos aún más violentos que a su vez establecen conexiones en los barrios. La respuesta violenta de la policía les enseña a sobrevivir aun más violentamente.

Propensión al consumo de alcohol y otras sustancias. Otros estudios sobre jóvenes latinoamericanos y caribeños también encontraron que el consumo de sustancias ‘domésticas’ como el alcohol y tabaco e ilícitas como las drogas también se correlaciona con los niveles de conectividad. El no sentirse ‘conectados’ a sus familias fue un rasgo compartido en el 55% de los jóvenes caribeños que consumieron alcohol y drogas en el 2003, en contraste con el 45% de los consumidores que dijeron sentirse conectados sus familias.⁴⁷ En República Dominicana, 81% de los estudiantes de secundaria reportaron haber consumido alcohol en algún momento de su vida.

También la emergencia de negocios oportunistas como el juego de azar y las apuestas inducen la comisión de delitos en los contextos donde se despliegan los ecosistemas criminógenos. Se estima que existen entre 30,000 y 40,000 máquinas de apuestas a nivel nacional. Un alto oficial policial lo describió así: “En todos los barrios pobres hay mas bancas de apuestas que aulas en las escuelas. Hay jóvenes que roban, atracan, venden drogas para ir a jugar en una maquinita en los colmadores, los billares, y en las bancas. Donde están esas máquinas instaladas se incrementa en un 15 y 20% los hechos violentos y delictivos. Estamos vendiendo por los medios de comunicación a los niños, de que si quieren salir de pobres y resolver su problema, tienen que jugar el loto”.⁴⁸

La pandilla como vehículo de consumo. Por su escala, ninguna de estas actividades, incluyendo el narcomenudeo, proporciona enriquecimiento pero sí despiertan expectativas. El estudio de Mirric y De Moya et. al por ejemplo, sobre jóvenes entre 15 y 24 años pertenecientes a pandillas y naciones reveló que 39% de éstos se afiliaron por razones económicas, mientras 16% por haber tenido ya problemas con la ley. A nivel de los barrios, los ingresos provenientes de la venta de droga o de las apuestas son precarios, la capitalización se produce a otros niveles y sectores sociales de poder e influencia política. Dicho esto, la encuesta aplicada por Rubio a jóvenes escolarizados pertenecientes a pandillas en todos los estratos sociales determinó que éstos gastan en promedio unas cuatro veces más que los

estudiantes de estrato bajo y 11% más que los muchachos no pandilleros de la clase económicamente alta. Este hecho constituye entonces un estímulo para la adscripción a las pandillas.⁴⁹ La relativa rentabilidad de estas actividades no solo constituyen un mecanismo de sobrevivencia, sino también un potente recurso para mejorar sus niveles de gastos y ésto se observa sobre todo en jóvenes pertenecientes a estratos sociales altos. Adicionalmente, el incentivo económico induce a los más jóvenes a su integración temprana en la pandilla. En mis entrevistas a residentes de los barrios con frecuencia éstos insistían en la generación del “dinero fácil” para involucrarse en las pandillas. Sin embargo, tomando en cuenta los altos riesgos que enfrentan los pandilleros, más que dinero fácil, se trata de un ingreso rápido adquirido bajo condiciones de alto riesgo, cuando aparece la oportunidad: “A uno le dicen mira aquí te tengo un negocio, hay una patana de arroz (*para asaltar*) y te vas a ganar unos billetes, y uno lo hace y se gana su billetaje”.⁵⁰ Por ello se requiere estar preparados, tener conexiones y estar “en el medio.” Un joven narcotraficante entrevistado nos contó que su ingreso mensual por venta de drogas era de por lo menos 1,000 U\$, mientras el salario mínimo en el país se sitúa en 120 U\$ mensuales. Por otro lado, ese es dinero que se consume rápido.⁵¹ Finalmente, la adscripción a la pandilla tiene también el efecto de “elevar el estatus”, asemejándose al incremento del consumo que registran los individuos según se asciende en la escala social.⁵²

Informalidad laboral. La realización de trabajos no pagados o subpagados es considerada por muchos jóvenes pobres una etapa primordial en su iniciación dentro del mercado laboral, especialmente de tipo informal. Aunque algunas investigaciones revelan que el mayor porcentaje de jóvenes trabajadores informales preferirían tener un trabajo formal, muy pocos llegan a realizar ese deseo. La transición entre la escuela y la inserción laboral se caracteriza por un largo período en el cual los jóvenes se convierten en personas sin trabajo, transitando entre el desempleo y el subempleo.⁵³ Las razones tienen que ver en parte con la asincronía entre lo que demanda el mercado y las capacidades y habilidades que poseen estos jóvenes, dado los bajos niveles educativos y la discriminación que les afecta.

Autores como Cunningham y otros, consideran la inclusión en el mercado laboral informal un sustituto del aprendizaje que los jóvenes no adquieren cuando están en el sistema escolar formal. Sin embargo, no es eso lo que ocurre con el trabajo informal e ilícito en los barrios, como lo describió un joven de Gualey:

“El desempleo llega al barrio con la discriminación social que existe en nuestro país, que cuando salimos a cualquier área de la ciudad y nos preguntan de dónde tu eres y uno dice ‘soy de Gualey’ de una vez enjuician a uno como una persona de mal vivir. En Gualey hay muchos jóvenes que no se les ha brindado la oportunidad de desarrollarse, de superarse, entonces están confundidos y eligen la salida que ellos ven más cercana porque la discriminación social que hay en este país le empuja a eso”⁵⁴

Factores situacionales: el entrono del narcomenudeo. Todos estos factores facilitan la incursión de los jóvenes en el negocio de las drogas. Rubio por ejemplo, sostiene que las pandillas dominicanas se caracterizan esencialmente por sus vínculos con el narcomenudeo y que más que carencia de oportunidades, lo que existe es un excedente de posibilidades de enriquecimiento ilícito para aquellos que se involucran en narco-actividades.⁵⁵ Su estudio encontró que el 62% de los pandilleros dijo haber participado en la venta de droga al menudeo (cocaína y marihuana), en contraste con el 3% de los jóvenes restantes, no pandilleros. Rubio sostiene que más de la mitad de los que han pertenecido a una pandilla dijeron haber colaborado alguna vez con organizaciones articuladas al narcotráfico y la actividad de venta de drogas fue veinte veces más común entre pandilleros que no pandilleros. Para muchos jóvenes pandilleros la incursión en la narcoactividad supone otra etapa antes de retirarse del todo. Así nos lo expresó un joven traficante “Yo estaba en una nación llamada La 42, que ahí es que yo mataba gente por mucho. Antes yo era sicario. Suerte puede tener la población que yo me convertí en narco”⁵⁶. Dicho esto, no todos los pandilleros están articulados al negocio de la droga ni la mayoría de los narcomenudistas son pandilleros.

De hecho, en el estudio de Rubio, el 40% de los jóvenes dominicanos que declararon ser traficantes negaron ser miembros de alguna pandilla.

Pandillas y Naciones, ¿Qué Son y Qué Pretenden Ser?

Como ya se vio, cuando los moradores de los barrios caracterizan las pandillas, generalmente las asocian con actividades delictivas, en este sentido, la representación que de ellas hacen los integrantes del entorno comunitario no difiere en rasgos generales de la que construye la policía dominicana y las fuerzas del orden en general.⁵⁷ Sin embargo, estas concepciones comunitarias están mediadas por las relaciones de parentesco y asociativas con estos jóvenes, consecuentemente, entre los adultos no hay una distinción consensuada entre las pandillas y las naciones.⁵⁸ Algunos consideran que las pandillas se distinguen de las naciones porque no poseen la estructura jerarquizada de estas últimas, aunque cuenten con un cabecilla, ni porque demandan de sus miembros una adscripción a sistemas particulares de reglas. Reconocen en las pandillas su composición intergeneracional, constituida por jóvenes y lideradas por adultos por lo general con un historial delictivo previo. La participación en una pandilla según la gente, no tiene un carácter de permanencia. En palabras de un joven ex-miembro de una nación:

“Una pandilla es un grupo de 15 a 20 miembros que no tienen control, hacen lo que les da la gana, todos son superiores, todos son jefes, todos son guapos, todos, o sea andan sin rumbo.”⁵⁹

Las Naciones, por otra parte, suelen ser vistas por muchos como una modalidad asociativa diferente, aunque es posible que miembros de naciones se involucren o sean utilizados por bandas o pandillas delincuenciales en la venta y distribución de droga y en actividades delictivas. En opinión del mismo entrevistado, esta situación escapa a la nación y a sus preceptos, son actividades asumidas individualmente por miembros de la organización.

“Son los miembros, no la Nación, porque la Nación no va con el robo. Hay normas que sí lo prohíben (venta de drogas y actividades ilícitas), como te digo, nos lo prohíben si tu andas representando la

Nación, o sea, nosotros usando prendas, un anillo, una pulsa, lo que identifica la Nación a la que uno pertenece.”⁶⁰

La policía, lo mismo que los medios de comunicación, no sólo no establece distinción entre pandillas y naciones, sino que con frecuencia asimila las pandillas a grupos criminales mas complejos, tratándolas como tal y aplicando medidas extremas que mas bien tienden a radicalizarlas:

“Las naciones, o pandillas de la globalización o juveniles, como se les quiera llamar, han crecido de manera significativa por el hecho de estar dirigidas por personas adultas inescrupulosas con conducta delictiva, que no se detienen hasta lograr sus objetivos, sin importar el daño que causan, conquistando a miles de jóvenes, ofreciéndoles prebendas, una perspectiva de vida relacionada a escalar poder y además, una “familia” que les acoge como son.”⁶¹

Hay que advertir sin embargo que con el auge de la criminalidad compleja, en la mayoría de los países de la región, incluyendo República Dominicana, surgen grupos empresariales criminales transnacionales e integralmente articulados a la criminalidad organizada. Las pandillas juveniles no pertenecen a esta categoría, basicamente por no poseer los recursos y las conexiones necesarias, aunque, como ya se dijo, pueden situarse en los márgenes de los ecosistemas criminógenos, atraídas por las multirelaciones de beneficio y las estructuras de oportunidades que estos ecosistemas recrea. En estos espacios, las pandillas con frecuencia son utilizadas como intermediarios en algún tipo de actividad ilícita, frecuentemente como detallistas en el narcomenudeo, pero ellas no cuentan con el capital requerido, los niveles de influencia y sobretodo la capacidad de estadotropismo que sí poseen los grupos criminales organizados. Esta difuminacion tiene serias implicaciones en el campo de las políticas de lucha contra el crimen desarrolladas en estos países, y Dominicana no es la excepción, dado que el grueso de ellas se concentran en las pandillas juveniles, porque ellas son sin duda la parte mas expuesta de una larga cadena de eslabones que, a medida que asciende hacia las más altas esferas de influencia pierden su rostro y su trazo, al menos públicamente.

La confusión que concitan las asociaciones juveniles actuales por sus diferentes modalidades organizativas, ha sido también destacada por estudiosos en otros países. Carles Feixa, por ejemplo, refiriéndose a las asociaciones latinas de la calle, radicadas en Barcelona, observa que no hay parámetros fijos en la configuración de las bandas, ya que algunas pueden abandonar su trayectoria delictiva mientras otras pueden llegar incluso a convertirse en organizaciones orientadas fundamentalmente a la actividad criminal. Feixa y otros, caracterizan a las organizaciones latinas como en el caso de la *“Todopoderosa Nación de Reyes y Reinas Latinas”*, los *“Ñetas”* y los *“Trinitarios”*, como instrumentos maleables por medio de los cuales los jóvenes inmigrantes negocian su nuevo entorno de desarraigo familiar, de incertidumbre y de translocalidad.

En el caso de las agrupaciones en España, se caracterizan por su integración conflictuada desde la sociedad de origen a la receptora. Ellas buscan mantener por un lado su identidad de clíca y por otro su universalidad, como en el caso de las asociaciones que reúnen a grupos de diferentes países como los Ñetas y Black Panthers. En estos escenarios, la verdadera nación no es aquella de donde se sale ni tampoco hacia donde se llega, sino la que se crea: una nación conformada por una pluralidad de individuos de diferentes orígenes. Esa misma nación constituida por pluralidades violentas se proyecta hacia sus países de procedencia, a través de sus *“capítulos.”* Esta transnacionalidad acepta que si bien las normas, valores y principios son universales, su aplicabilidad estará condicionada a los contextos donde se insertan. Hay por lo tanto una relativa interdependencia entre los capítulos por países. Por ello, es casi imposible reducirlas a una sola razón de ser o de actuar.

Elaborando a partir de estos referentes internacionales y nacionales, caracterizo aquí la entidad *“nación”* como: una dinámica construcción social, autoconformada predominantemente por jóvenes territorial y/o transnacionalmente conectados por medio de valores, reglas y rituales, cuya estructura distintiva posibilita recrear lo generacional en términos identitarios. Esta definición me abre la posibilidad de abogar por una visión

no criminalizada de la pandilla, reconociendo además las necesidades inmateriales que tienen los sujetos jóvenes como entes gregarios que en su proceso de desarrollo requieren de referentes colectivos identitarios. La adscripción a las naciones se basa en la pertenencia probada bajo el sometimiento explícito a la lealtad y a la obediencia a la entidad y a su liderazgo, lo que indica que, lejos de rechazar la disciplina y el control, estos jóvenes se adhieren precisamente a estos valores, los que inducidos negativamente conducen al uso proforma o esporádico de la violencia, y la realización de actividades no reguladas por la ley. En este sentido, si bien las naciones son por antonomasia, un instrumento de contestación frente a las adversidades y a los contextos hostiles y de exclusión, ellas también reproducen sus propias hostilidades y formas de exclusión.

Bajo estos criterios, mucho importan las especificidades que imponen los contextos políticos, sociales y culturales donde estas asociaciones se desenvuelven y sobre todo, el tipo de respuestas que alrededor de ellas se genera desde las esferas estatales y societales.⁶² Un ejemplo de estas reacciones se muestra en las respuestas de más del 80% de los residentes en los barrios del Distrito que entrevisté entre el 2005 y 2006, quienes consideraron al pandillerismo y a las naciones como un problema muy grave. En el estudio del Banco Mundial, dos de cada tres jóvenes dijeron que en sus barrios había pandillas o declararon tener un amigo pandillero. Este solo factor en el entorno barrial es el que más repercute en la sensación de inseguridad en un 150%.⁶³ Durante los últimos seis años esta presencia ha sido fluctuante y su naturaleza mutante pero los residentes en los barrios continúan asociándolas con la violencia cotidiana, el temor y las preocupaciones que generan.

Un recuento no exhaustivo de las naciones existentes en el 2005 muestra el auge que tenían entonces en los barrios populares. Es difícil tener una idea clara del patrón evolutivo del fenómeno por la rapidez con que éstas mutan y también por los procesos de eliminación por parte de la policía y por rivalidades entre pandillas, en cuyos enfrentamientos no suele intervenir la policía, siguiendo la política de “dejar que se aniquilen

entre ellos.” Por su parte, para más del 90% de residentes en los barrios, el involucramiento de jóvenes en pandillas constituye un asunto de gravedad, porque entienden que su crecimiento descansa mucho en el reclutamiento de muchachos cada vez más jóvenes, también por las actividades violentas que despliegan, los pequeños delitos en los que se involucran y el creciente auge del narcomenudeo del cual se les responsabiliza.

Al momento de realizar este estudio, varias de estas agrupaciones juveniles parecían presentar un perfil muy local, confinadas a barrios específicos. Otras por el contrario, se proyectaban mas inter-barriales, con “capítulos” en diferentes barrios de las zonas metropolitanas. Un reducido número de ellas se consideraban transnacionales, con nexos en Estados Unidos y Europa.

Tabla 5.4 Pandillas y Naciones en los Barrios Distrito Nacional y Santo Domingo (2005)

• Latin King (King) (transnacional)	• Amor Dorado
• Blood	• Los Brenkis
• La Sangre/ Blood (transnacional)	• La Nación de Dani 45
• Baby Blood	• La Mara
• Los Mercaderes	• Pantera
• Amor a la Sangre	• Los Pele
• Los Morenitos	• Inca
• Los Menores	• Cacos Rojos
• Los Collares	• Los Heavy Metals
• Los Bad Boys	• Amor y Cielo
• Amor Y Paz	• Panteras (Transnacional)
• Los Ban-Ban	• Escorpiones
• Los 12 Discípulos	• Farahones
• De Cora	• Los Trinitarios (Transnacional)
• Fourty Two (transnacional)	• Los Chicos Benetton
• Los Comejoyetes	• Los Cilindros
• Los Cilindros	• Los Federales
• Los Intocables	• Los Vato Locos
• Los Anárquicos	• Los Elisma
• Los 45	

Fuente: recopilación realizada por la autora a partir de los grupos focales en los barrios DN. 2006

Hay barrios en los que las organizaciones de base todavía contrarrestan la expansión de las pandillas, pero también a este nivel las respuestas son ambiguas. En ocasiones las organizaciones comunitarias y las iglesias lanzan iniciativas preventivas de tipos culturales, deportivas y de promoción de la conciliación y la preservación de la vida. En otros casos más bien reaccionan al temor y aceptan implícitamente que la policía aplique incluso la fuerza letal contra los pandilleros, como reveló un morador entrevistado: “Hace como tres años hubo intentos de crear una banda (la banda de los collares) pero las organizaciones barriales lograron parar esto. También la policía mató algunos. Otra razón por la que se acabó esta banda fue por pleitos con otras bandas.”⁶⁴

Las mismas organizaciones desconocen el impacto real de las pandillas y dados los pocos espacios de autorreflexión de su realidad barrial, muchos responden a los discursos mediáticos que proclaman la supuesta superabundancia de las pandillas: “Hay como 400 sectas en nuestro país, como los kings, amor y paz, amor a la sangre, los 42, etc.”⁶⁵ A estas apreciaciones también contribuye la “otredad” con la que se aborda el tema, dificultando un acercamiento más proactivo a la situación en los barrios:

“Ellos atacan a cualquiera porque no conocen a nadie” (...) “En la Ciénega no hay pandillas, vienen de fuera, le dan charlas a los jóvenes, los bautizan, le enseñan saludos raros, a vestir como ellos”⁶⁶
[La Ciénega, 11/2005”]

Reclutamiento. En el reclutamiento de nuevos miembros incide el que existan pandillas en el barrio de residencia y el historial previo de pandillerismo. La captación comienza tan temprano como la pre-adolescencia. Así lo describieron jóvenes y adultos entrevistados en dos barrios:

(Juan) “La Sangre reclutaba a sus muchachos de la siguiente forma: reuniendo muchachitos de 12 y 13 años a quienes les daba incentivos comprándole cosas. Luego los invitaban a las fiestas, y luego los invitan a ser parte de la nación y se hace un pacto de sangre.”

(Lenin) “Primero les hablan, les dan dinero y una pistola, les enseñan como se atraca, y luego hablan con el rey o con el segundo rey. Para salir de la pandilla/nación sólo sales si te conviertes a una religión y tienes que aguantar una paliza”⁶⁷

Muchas pandillas o naciones “colonizan” los barrios, enviando emisarios de otros lugares, en algunos casos desde fuera del país, a conformar un capítulo donde no existe. En casos como éstos es probable que las nuevas entidades adquieran un repertorio simbólico que no necesariamente representa las características del entorno micro social sino que más bien agrega un perfil translocal. Así se formó la nación Amor y Paz en el barrio Los Trinitarios, con miembros provenientes de otro barrio situado en la misma zona pero con características socioeconómicas y demográficas distintivas.

Actividades que Realizan las Pandillas:

En la línea basal que levanté con el equipo de consultores de Newlink, los moradores identificaron varias de las actividades que realizaban las pandillas, como el consumo de alcohol y la venta de drogas, así como las peleas entre bandas enemigas. Más de la mitad de los residentes consideró que las amenazas verbales entre jóvenes y las peleas entre jóvenes no pandilleros ocurren una o dos veces por semana (más del 30% de los participantes) o todos los días.⁶⁸ En esta misma línea, en la encuesta aplicada por el Banco Mundial a jóvenes de los barrios, el 76% de los entrevistados reportó el consumo de droga y/o alcohol, como la actividad principal en la que se involucran los miembros de las pandillas, seguido por el 69% que señaló como actividad relevante las peleas entre pandillas, 59% consideró que la comisión de delitos menores, pequeños robos, amenazas, atracos y asaltos era otra de las actividades frecuentes y casi la mitad de los jóvenes mencionó las agresiones físicas.⁶⁹ Otro hallazgo relevante en el estudio fue que si bien a todos los estratos sociales el consumo de drogas, las peleas y los robos son una divisa común, en los barrios de más bajos ingresos fueron más pronunciados el vandalismo, las ejecuciones por ajuste de cuentas y el pago de impuestos a las pandillas. El reporte de estas dos últimas funciones

se correlacionó con la impresión de los moradores del poder que tenían las pandillas en sus barrios. Parte de ese poder le viene de sus vínculos con el narcotráfico, dado que el 62% de los miembros de pandillas o naciones entrevistados declaró haber participado en la venta al menudeo de cocaína y marihuana.⁷⁰

Pese a éstas dinámicas, no se puede perder de vista que el fenómeno más crítico es la violencia que gravita alrededor de las pandillas, que como se ha dicho es atribuible a los enfrentamientos armados entre rivales y a los también letales encuentros entre las pandillas y la policía. Un levantamiento realizado en el año 1999 indicó que el 45% de las muertes reportadas entre 1998 y 1999 fueron cometidas entre miembros de pandillas⁷¹. El estudio de Fabio Abreu sobre jóvenes en conflicto con la ley, aplicado a una muestra de 98 pandilleros en edades de 16 a 29 años, concluyó que la conflictividad proveniente de este sector se concentra fundamentalmente en los enfrentamientos con la policía (43%), con otros grupos de jóvenes pandilleros (34%) y con vecinos (15%). Abreu también determinó que en el 53% de los casos los conflictos terminaban resolviéndose por medio de peleas. Ambos tipos de enfrentamientos armados tienen el efecto colateral de aumentar las probabilidades de terceras víctimas.

Construyendo Identidades y Ciudadanías Alternativas

En rasgos generales hay que considerar que: 1º) Las pandillas son esencialmente un fenómeno urbano; 2º) predominantemente masculino, aunque con participación, limitada, de mujeres; 3º) esencialmente juvenil; 4º) influidas por los contextos de exclusión, desigualdad social y por la naturaleza de sus relaciones con las comunidades locales donde se insertan; 5º) receptoras y generadoras de violencia y también administradoras de esa violencia, dependiendo de su funcionalidad y de las condiciones de su entorno (políticas oficiales de enfrentamiento, competencia, desorganización de las actividades ilícitas).

Muchas pandillas descansan cada vez más en sistemas de redes que se conforman alrededor de actividades relacionadas al narcomenudeo en los barrios de Santo Domingo. Estas redes captan a través de la oferta de modos de vida que crean demanda gracias a modelos estereotipados de consumo y a un activo proceso de reclutamiento. Así es que, con el tiempo, un factor de atracción importante para ingresar a las pandillas son las oportunidades que ofrecen los mercados ilícitos, especialmente del narcomenudeo, en estos barrios.

Caracterizar las pandillas y las naciones que operan en República Dominicana implica reconocer la diversidad de discursos y prácticas, en lugar de homogeneizarlos. También supone distinguir sus elementos de ruptura y de continuidad, especialmente en terminos de los relevos generacionales del liderazgo, como nos lo comento con un cierto dejo de frustracion un policia responsable de la zona: “Siempre va a haber alguien que haga el relevo”⁷² En atención a lo primero, algunos miembros explícitamente describen “la Nación” como un proyecto alternativo a la otra nación impuesta: “Yo estaba cien por ciento orgulloso de pertenecer” nos decía Elvis respecto a la nación Amor Dorado, “porque la mayoría de sus normas, reglas e ideales de la nación se referían a ponerle fin a la corrupción política y a la discriminación”⁷³

Valores. Las pandillas se rigen por un sentido de pertenencia y lealtad al grupo que no difiere mucho de otras estructuras corporativas de tipo militar o político. Aunque no son ideológicas, presentan algunos matices en esta línea. Por ejemplo, sus propósitos se orientan fundamentalmente a la búsqueda de empoderamiento personal de tipo carismático, por lo que con frecuencia se enfocan en el control territorial y de las personas que las constituyen y en su capacidad de convocatoria que las valida frente a las demás entidades y representaciones locales (organizaciones, instituciones). Sus valores pretenden contestar los valores dominantes, pero en gran medida reflejan una continuidad de éstos, en tanto que lo que se aplica difiere de lo que se enuncia. Estos valores garantizan el control de su membresía y le otorga especificidad a cada Nación. La estructura debe corresponderse con estos valores, como la doctrina en el ámbito militar es una conjunción

valorativa y pragmática. Por ello, su racionalidad organizativa es distintiva y se sustenta en inflexibles parámetros normativos, en una rígida estructura jerárquica y en un incuestionable sentido de lealtad y de cumplimiento a las normas, todo lo cual garantiza el *espíritu de cuerpo*. Protección y temor define el carácter binario de la nación o pandillas.

Entre los valores que comúnmente adoptan las pandillas y/o naciones se destacan:

El respeto. Entre los hermanos y hermanas miembros de la nación y el que deben los miembros de menor a los de más alto rango.

La unión. Su función principal es la protección mutua e integral de cualquier “hermano” que confronte una situación de peligro o amenaza., aunque algunos pandilleros entrevistados insistieron que las pandillas no tienen porque “cargar” con las acciones individuales de sus miembros.

La honestidad. Relacionada a la lealtad que deben guardar los miembros frente a sus hermanos, caciques, respecto a los valores y principios de la nación.

La discreción. La nación se rige por una ley de *omerta*, en la cual guardar los secretos de la nación (respecto a veredictos, información interna, símbolos, rituales y mensajes de conciencia) son la principal divisa de pertenencia y cuya violación supone un acto de traición que se paga en algunos casos con la vida.

El amor. Se profesa hacia los hermanos y hacia la nación. El desamor a la nación significa distanciamiento, extrañamiento.

La inteligencia. Este atributo es crucial para el liderazgo, para que los incas o reyes puedan guiar a sus súbditos y hermanos, en algunos casos estudiados se alegó que esta inteligencia les permite a los líderes “enseñar” la tradición de la nación a los demás miembros.⁷⁴

Estructura: Jerarquía, Reglas, Símbolos, Valores, Transnacionalidad, Objetivos

La simbología que las representa, el saludo y los objetos de uso personal de sus miembros, identifican y diferencian a los grupos entre sí. Esto constituye un recurso primario de sobrevivencia porque alerta sobre posibles ataques entre bandas enemigas y suma recursos a las bandas aliadas. Las rivalidades entre bandas trascienden lo local, pero también incide en la realidad que se vive en cada territorio, dependiendo del nivel de interdependencia, comunicación y seguimiento que tengan entre las ramificaciones locales y las del exterior.

Los rituales de iniciación sellan el compromiso de pertenencia a ese micro-orden social que constituye la pequeña patria con sus sub-órdenes (los capítulos), pero también a un concepto trastocado de nación que puede derivar en un concepto de nación global. Así, las naciones pueden ser también leídas como un pretendido recurso de negociación de la exclusión local y nacional que apela a una universalidad translocal.

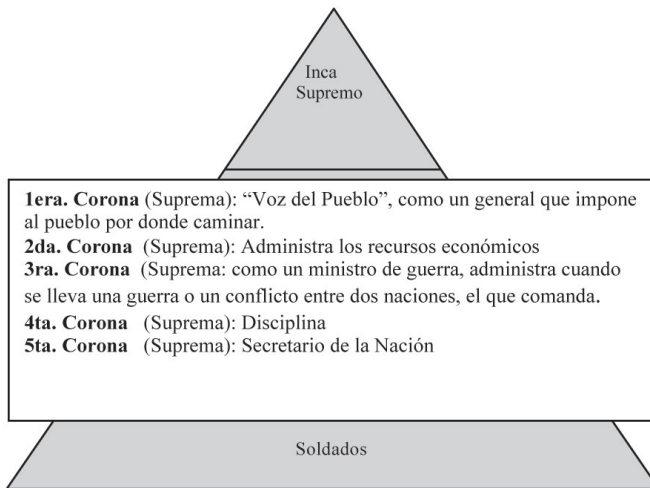
Reglas. Las naciones se guían por reglas, estatutos y leyes que garantizan su compromiso incondicional de pertenencia. En consecuencia, aunque los rituales de iniciación que viabilizan la entrada de los aplicantes no son infranqueables, los intentos de renunciar al grupo sí lo son o por lo menos así lo explicita una de las reglas: “Una vez que has sido bautizado dentro de esta nación, no puedes salir o traicionarla, o serás severamente castigado”.⁷⁵ La desobediencia de una orden o el ser desleal supone un duro castigo. En este sentido los valores que rigen la nación son análogos a los de la institución policial dominicana, no menos violenta y cuyos miembros definitivamente responden más a la lealtad personal a los superiores que a la propia institución. Algunas naciones se estructuran de forma más democrática, como en el caso de “*Los Kings*”, que establece que “Cualquier miembro de la nación tiene el derecho de someter propuestas” y explica en detalle como dichas propuestas son evaluadas por el resto de la organización.⁷⁶ Las Naciones pueden ser vistas como organizaciones de base y en esa medida, como un veredicto de la

forma en que el Estado-nación ha fallado en garantizar servicios, protección y bienestar a su ciudadanía.

Al nivel más simbólico en el ámbito normativo, las naciones pueden también ser vistas como un rechazo a las reglas sociales establecidas, aunque en algunos casos han llegado a constituirse en una vía de negociación en asuntos que de otra manera terminarían resolviéndose de manera violenta, sea entre otras naciones o entre ellas y las autoridades. En un sentido más existencial ellas fungen como un recurso para empoderar a sus miembros, dándoles un estatus que les ha sido negado en sus entornos cotidianos.

Estructura. Las *Naciones* operan en un sentido como familias y en otro como organizaciones cuasi militares, dado sus niveles de jerarquía, simbolismos, regulaciones y espíritu de cuerpo. Los rituales confirman su aspiración de crear una pequeña patria que demanda mayor lealtad que la que se exige a la Patria grande.⁷⁷

Gráfico 5.2 Estructura Piramidal de la Nación Amor Dorado



Fuente: elaborado por la autora a partir de las entrevistas con ex-pandilleros, Santo Domingo, R.D. 2007

Las naciones funcionan como un sistema integrado de lealtades y de provisión de servicios necesarios y demandados por su membresía, especialmente los de seguridad, pero también de afecto y atención que una buena parte de sus integrantes no encuentran en sus hogares y comunidades. En este proceso de búsqueda confusa de nuevos resguardos, los miembros de las pandillas y naciones terminan compartiendo elementos de la cultura convencional que por otro lado rechazan, no solo la socialización de la violencia, sino también del autoritarismo, la homofobia, el sexismo, la patriarquía y la evidente jerarquización que coloca al Inca o al Supremo en la cima, comandando las lealtades y demandando favores a sus subordinados. Su elaborada estructura convierte a las naciones en un mecanismo menos flexible que las pandillas criminales, con las cuales como ya se dijo, podrían estar tangencialmente conectadas.

Aunque la construcción de un nuevo imaginario responde al ideal de conformar una ciudadanía y un proyecto de nación alternativa, una mirada crítica a sus prácticas levanta varios interrogantes: ¿En qué medida estas agrupaciones son realmente alternativas a los formatos de interacciones sociopolíticas existentes? ¿Qué tanto de ruptura y de continuidad con los sistemas de poder y de exclusión vigentes se genera a partir de las prácticas violentas que protagonizan las agrupaciones juveniles actuales? ¿Cómo procesan sus miembros la violencia que reciben desde diferentes vertientes?; ¿En qué medida éstas agrupaciones no terminan reproduciendo el verticalismo y el autoritarismo que llevó a muchos de sus miembros a considerar su función sustitutiva respecto a las fallidas instituciones formales? ¿Podrían estos agentes evitar reproducir las prácticas violentas, sexistas y subordinantes de las que ellos mismos han sido víctimas?

Conclusión:

Las Pandillas y las Naciones, Contestación o Adaptación?

De lo analizado en este capítulo se deduce que en los escenarios locales la convivencia –lo mismo que la ciudadanía- no son atributos que puedan darse por sentado. En esos ámbitos los individuos no sólo compiten por escasos recursos económicos y políticos, sino también por bienes sociales, identitarios, espaciales y por poder. Consecuentemente, la criminalidad violenta es el artificio que compulsiva y constantemente reposiciona a los actores societales y estatales dentro de los ecosistemas criminógenos a partir de lógicas cruzadas de beneficios, que los lleva o bien a colaborar entre ellos (pandilleros y agentes/burócratas; pandilleros y comunitarios) a confrontarse (por ejemplo, entre pandillas versus policías) y/o aniquilarse (pandillas versus pandillas).⁷⁸

En el sustrato de estos ecosistemas y sus dinámicas subyace la búsqueda de una nación idealizada, sobreviviendo en los intersticios de la nación formal, como los propios barrios que sobreviven bajo la epidermis de la gran urbe desigual. Aunque en la práctica, esta nación alternativa termina en muchos aspectos mimetizando a la otra Nación; imagen y reflejo; se trata de un reflejo distorsionado que proyecta continuidad frente a la sociedad que los margina. La diferencia entre estos dos ámbitos de realización humana estriba en que en esta para-sociedad, son los *tígueres* los que mandan, los que establecen las reglas, los que castigan y premian. En cierta medida ellos encarnan un tipo de contestación, no directamente al sistema pero sí al papel y a la función que el sistema le asigna a ellos, a la forma en como estos jóvenes son tratados por las instituciones formales, regulatorias y punitivas. En tal virtud, la violencia proveniente de las naciones expresa también formas particulares de asumir los conflictos, de responder a la agresión por medio del acceso al poder informal, a los privilegios y al estatus que les es negado por la vía “legitimada” del ejercicio político. En este constante replanteamiento los límites no están fijos, más bien son frecuentemente “negociados,” configurando escenarios mutantes respecto a los cuales los moradores luchan por ajustarse.

Sin embargo, las pandillas no tienen por que ser un modelo de adaptación negativa, en la medida en que ellas contienen una serie de atributos vitales para los jóvenes como son: a) la concreción de las identidades a través de la solidaridad, b) el ser un referente generacional y territorial, c) el fomentar un sentido de pertenencia entre sus integrantes, d) por facilitar un espacio de interacción que acepta y promueve las capacidades creativas y las habilidades de sus miembros. Por todos estos atributos ellas pueden llegar a constituirse en un vehículo de renovación del capital social, potenciando procesos de adaptación positiva entre los jóvenes.

Paradójicamente, ni el Estado, ni las comunidades, ni estos agentes conflictivos y/o criminales han logrado articular una respuesta que sea diferente al esquema autoritario-violento o clientelar-prebendal vigente por décadas. Frente a los cambios por los que transita la sociedad dominicana lo que se ha producido es un vacío de respuestas y una incapacidad de flexibilizar viejas posturas. Esto tiene que ver por un lado con construcciones socio-culturales muy arraigadas en la tradición institucional autoritaria y por otro lado, con sistemas de conveniencias implícitamente pactados que alimentan la desorganización societal y estatal en beneficio de actores interesados. Por lo tanto estos múltiples agentes constituyen a su vez juez y parte del proceso de reacomodamiento del ethos criminógeno que permea diversas esferas de la vida cotidiana.

En este marco, no caben dudas de que las pandillas y las naciones establecen su reinato en los lugares más desasistidos y desprotegidos socialmente, en base a consolidar un clima de temor y desasosiego que es solamente comparable al que impone la policía. Este temor se traduce en una convicción por parte de los moradores de que las pandillas y eventualmente los traficantes son las que regulan esas áreas fuera de control, reorganizándolas no solo en base al temor, sino también alrededor de las microeconomías de subsistencia que bordean lo lícito. Esta percepción cala más profundamente entre los sectores más vulnerables de las comunidades: los no escolarizados, los que deambulan en las calles, los trabajadores sexuales y también los más proclives a convertirse en pandilleros.⁷⁹

Por otro lado, la explotación del temor no es el único medio por el cual las pandillas y otros actores violentos y criminales validan su poder. Como diría, A. Gramsci, no es solo coerción, sino también consenso. Este consenso como ya vimos, se logra muchas veces recomponiendo un cierto orden social, desarrollando en algunos casos mecanismos de coexistencia que se expresan en relaciones simbióticas de protección y de sobrevivencia económica de tipo informal, retribuciones e intercambios de servicios que sugieren formas de adaptación y resistencia de amplios segmentos poblacionales social y económicamente marginados. En algunos casos -notablemente entre las pandillas juveniles- estas formas de resistencia se expresan en narrativas distintivas aun dentro del contexto comunitario. En el trasfondo de estos desarrollos, la profundización de la inseguridad evidencia a un Estado inadecuadamente preparado; sin políticas o estrategias explícitas preventivas o correctivas y sobretodo, como veremos en lo que sigue, sin control democrático de sus fuerzas de seguridad y sin un sistema de justicia eficiente y respetuoso del estado de derecho.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

VI

El Janos Inconstante: Aparatos de Control del Delito y Violencia



CAPITULO VI

El Janos Inconstante: Aparatos de Control del Delito y Violencia

Introducción



El Gobierno de la Seguridad Pública

Históricamente el sistema de la seguridad pública en el país ha carecido de integralidad funcional y de un manejo sistémico de sus componentes. Ello ha dificultado, entre otras cosas, la administración de sus aparatos judiciales y policiales, en el caso de estos últimos, tendencialmente autorregulados en sus criterios de actuación, la definición de sus objetivos y el desempeño de sus funciones.¹ Como se dijo anteriormente, la expresión más palpable de estos vacíos ha sido la ausencia de políticas explícitas, conocidas por los usuarios del sistema y concertadas entre los actores claves que constituyen el gobierno de la seguridad pública, compuesto modélicamente por los subsistemas preventivo, de control, de investigación y judicial, y por los contrapesos estatales y civiles requeridos. La segunda manifestación de estas falencias y de la consecuente desconfianza que ellas generan en la ciudadanía lo es la privatización de la seguridad, sea por la desviación de los recursos públicos para atender intereses privados, o sea por la creciente intervención -no siempre regulada- de empresas privadas de seguridad. Finalmente, la militarización de la seguridad pública ha sido la salida priorizada por los gobiernos para garantizar en última instancia el orden público y el manejo de los factores que generan inseguridad entre los ciudadanos, especialmente la criminalidad compleja, pero crecientemente la criminalidad común y la criminalización de la conflictividad social.

En este capítulo se analiza críticamente algunos componentes institucionales de este sistema de seguridad, tal y como funcionaban antes de

las reformas que comenzaron a introducirse en el 2004 y que se extienden hasta el presente, de las cuales se habla extensamente en el capítulo siguiente. Aquí se estudian especialmente las debilidades estructurales de la institución policial y se revelan algunas de las fallas más relevantes del sistema de justicia penal y del sistema penitenciario, las cuales fueron conformando con los años un régimen en gran parte disfuncional y autoreferido de control, de orientación estrictamente punitivo. Dentro de este esquema institucional prevaleció el uso de la disuasión y de la contrainsurgencia como recursos de un policiamiento que convirtió desde muy temprano a los barrios marginados urbanos en zonas de combate de baja intensidad. Como se vio en capítulos anteriores, en los barrios más empobrecidos las fuerzas armadas y la policía reprimieron indiscriminadamente a los delincuentes y a los movimientos de protestas; a criminales y a líderes comunitarios. Ello redujo la práctica policial a la persecución política y al disciplinamiento social través de redadas y apresamientos masivos no regulados por el Ministerio Público. Frente a la complejización de la delincuencia y el redimensionamiento de la violencia, la policía continuó actuando reactiva e indiscriminadamente, de forma inflexible e irreflexivamente, generando más desconfianza por parte de los ciudadanos en la capacidad de la agencia policial y de los mecanismos de justicia para conjurar viejas y nuevas modalidades delictivas y violentas.

La Institución Policial Dentro del Sistema de Prevención y Control

El sistema de la seguridad pública dominicano descansa por atributo constitucional en la figura del Ejecutivo, a quien compete nombrar los incumbentes del Ministerio de Interior y Policía, de la Jefatura policial y de la Procuraduría General de la República.² Las responsabilidades políticas de la seguridad y del mantenimiento del orden público recaen nominalmente en el ministro de Interior, a quien se subsume administrativamente el jefe de la Policía.³ Sin embargo, por años, en el día a día, en su relación directa entre el Ejecutivo, la jefatura policial ha obliterado la figura intermedia del ministro de interior, haciendo de la conducción policial una práctica autorregulada, funcionalmente fragmentaria y redundante, carente de contrapesos y

centralizada en la figura de la jefatura policial. Este patrón centralizador, que como se verá más adelante solo ha ido cambiando paulatinamente en años recientes, ha afectado por décadas la gestión del sistema de seguridad pública, cooptando la formulación de políticas integrales de seguridad ciudadana y limitando la participación de actores institucionales estratégicos como el sector legislativo y el judicial, entre otros. También ha dificultado la articulación intersectorial entre los organismos responsables de prevenir, perseguir y procesar a los infractores; imposibilitando la producción del conocimiento profundo de los hechos delictivos y de la realidad de inseguridad en el país y restringiendo la administración civil de la seguridad ciudadana. De hecho, prácticamente desde su fundación esta función fue implícitamente referida al sector militar, reafirmando así la dualidad identitaria del organismo policial e incentivando la discrecionalidad policial en el manejo de la conflictividad social, el establecimiento del orden, y la administración de la violencia y la criminalidad. Estructurada de esta manera, la Policía Nacional dominicana, carente de contrapesos externos o legislativos y de mecanismos públicos de rendimiento de cuentas ha sido más un instrumento al servicio de la seguridad del Estado que de la ciudadanía. Esta condición también fomentó la politización del cuerpo policial, en la medida en que sus miembros han respondido más a un sistema de lealtades a figuras políticas y a grupos de interés dentro y fuera de la institución.

Sin duda estos factores alimentaron el trecho considerable entre por un lado, las expectativas irrealizadas de los ciudadanos dominicanos respecto a la función previsor y protectora conferida a esta instancia institucional, y por el otro, las capacidades y la inclinación de ésta para asumir tales roles. Este desencuentro se traduce en una ambigüedad entre la función y la práctica policial que tiene sus raíces, como bien apunta Marcelo Saín para gran parte de América Latina, en un doble dilema: por un lado, la policía es considerada por antonomasia, la responsable exclusiva de conjurar fenómenos complejos relacionados a la inseguridad, la conflictividad social, la restauración del orden social y la protección de bienes públicos y privados. Por otro lado, estas expectativas deifican una serie de mitos funcionales y organizacionales

a su alrededor. Por ejemplo, el mito funcional radica en que lejos de asegurarse la optimización operacional y organizacional en la prevención, la investigación y la confrontación del delito a través de la potenciación de recursos, capacidades y destrezas, el grueso de los dispositivos se orientan en cambio, a renglones y funciones que nada tienen que ver con las tareas policiales, como el cuidado de funcionarios e instalaciones públicas y privadas o la excesiva concentración en labores administrativas.⁴ Por su parte, el mito organizacional alimenta una perspectiva reduccionista del fenómeno social delictivo, al asumir que la policía es el recurso exclusivo de control del crimen, cuando en realidad su accionar gravita alrededor de múltiples agencias estatales y sociales competentes.⁵ En palabras de Saín, el resultado ha sido la politización de la seguridad pública que termina confiriéndole atributos exclusivos a la agencia policial en la construcción de la agenda pública de seguridad y fomentando a la vez el desgobierno político de la misma.⁶ En República Dominicana esta presencia preponderante del actor policial no ha hecho más que potenciar el rol inverso al que está supuesto a cumplir como preservador de los derechos y garantías civiles, llevándolo más bien a socavar la condición de ciudadanía de sectores importantes de la población, a través de comportamientos aberrantes tolerados institucionalmente.

En esta misma tónica, desde muy temprano, José M. Rico llamó a la atención sobre dos aspectos del rol policial: por un lado, su carácter preventivo, en contraposición al predominante perfil coercitivo que suelen mostrar muchas de las instituciones policiales en América Latina y que opaca la dimensión proactiva en la conjuración del delito.⁷ Al respecto, Rico insistía en el necesario equilibrio que debería producirse entre los poderes que detentan los cuerpos del orden en la realización de su trabajo y el derecho que les asiste a los ciudadanos para evitar ser víctimas precisamente de los abusos policiales. En consonancia con esta perspectiva, se entiende que la policía ejerce los poderes que les han sido legítimamente relegados por la ciudadanía. Esta concepción asume sin embargo un ejercicio igualitario y balanceado de la función policial, aunque en la práctica estos gozan de discrecionalidad al momento de coaccionar la ley. Precisamente es en ese

desencuentro entre, por un lado, la existencia de protocolos claramente establecidos para regir la conducta y el accionar policial, y por otro, la práctica policial cotidiana, que media una cultura institucional que resiste y determina ambos componentes de esa ecuación, haciendo inconstante el mandato democrático del servicio de protección pública. Como veremos en lo que sigue, la incapacidad del Estado dominicano de definir e implementar reglas claras de comportamiento y de rendimiento (eficiencia y eficacia), así como protocolos institucionales inequívocos, que formasen parte de una política integral de seguridad pública, alimentó una cultura institucional malograda que hizo inadecuadas a las fuerzas del orden para responder a los nuevos retos sociales en un contexto de transición y de consolidación democrática, concomitante al auge de la criminalidad. Esta condición ha tenido un doble efecto: por un lado ha comprometido la capacidad de respuesta oportuna y eficiente de estos aparatos en escenarios altamente cambiantes y por otro lado, ha convertido a los policías dominicanos en otro actor violento y en un componente activo de los sistemas criminógenos locales y nacionales.

Fundamentos de la Policía Nacional Dominicana.

Las razones de estas dos inadecuaciones (ineficiencia y violencia institucionalizada) de la policía dominicana respecto a la situación criminógena actual hay que rastrearla hasta sus orígenes. Si bien en la mayoría de las democracias desarrolladas, las policías se distinguen de otras fuerzas de seguridad por su orientación al servicio de la ciudadanía, en muchos micros estados y sociedades pos coloniales estos cuerpos de protección se conformaron como estructuras constabularias, distorsionando la función de protección ciudadana en favor de la protección del Estado. En el caso de República Dominicana, sus antecedentes organizativos pueden trazarse al período de la ocupación norteamericana del 1916 cuando las fuerzas de ocupación crearon la Guardia Nacional como una gendarmería que eventualmente derivaría en el Ejército Dominicano y posteriormente

en las Fuerzas Armadas Dominicanas.⁸ A mediados del siglo veinte (1936) el ya establecido régimen dictatorial de Rafael L. Trujillo creó una fuerza de carácter pretoriana, que reemplazó lo poco que quedaba de las policías municipales por un órgano centralizado a nivel nacional, representado en el interior por los distritos policiales provinciales.⁹ Este modelo concentrador y de ascendente militar se enraizó aún más durante este régimen dictatorial y los sucesivos gobiernos totalitarios que acogieron la doctrina de seguridad nacional promovida por los Estados Unidos y que hizo cada vez mas elusiva y en algunos casos irrelevante, la distinción entre seguridad y defensa. Ello tuvo el doble efecto de subsumir los órganos de control del orden público a las directrices orgánicas, funcionales, doctrinales y discrecionales de los aparatos responsables de garantizar la seguridad nacional. Por otro lado, le confirió a la policía un ethos castrense que ha resistido los múltiples intentos de reformas institucionales.¹⁰ Adicionalmente, en los tiempos modernos la preocupación de los gobiernos frente la complejización de la criminalidad organizada transnacional ha retrotraído el rol protagónico de los aparatos de defensa al ámbito de la seguridad pública.

Configuración, Organización y Condiciones de la Policía en su Ejercicio Profesional

La Policía Nacional Dominicana es, por ley, una dependencia de la Secretaria de Estado de Interior y Policía, responsiva al presidente de la Republica.¹¹ Hasta inicios del 2004, la PN se regía por la Ley Orgánica enmendada en el año 1962 que establecía como sus funciones: “Mantener el orden y la tranquilidad públicos, la seguridad de las personas y la propiedad, la prevención de infracciones, la persecución y la aprehensión de los delincuentes y su sometimiento a la justicia.”¹² Este mandato se tradujo en la absoluta amalgamación entre las funciones administrativas, de investigación judicial y operativas, todas ellas integradas bajo la conducción vertical de la Jefatura policial, sin una vinculación explícita con el Ministerio Público. Este modelo indiferenciado en términos funcionales mantuvo vigencia plena

hasta el cambio de las regulaciones en el 2004, pero aun entonces, la cultura institucional desorganizante continuó condicionando la especialización que debe acompañar la profesionalización y la institucionalización de la policía para afrontar los desafíos de la compleja realidad delictual por la que atraviesa el país. En términos de su organización, la PN, con sus 30,000 efectivos, posee un mando centralizado en el Jefe de la policía, con asiento en la ciudad principal, Santo Domingo.¹³ Este personal responde a una estructura jerarquizada con nomenclaturas militares que componen la Oficialía General (con grados de Mayor General); la Oficialía Superior (Coroneles, Tenientes y Mayores) y los Oficiales Subalternos (Capitanes, Cadetes, Sargentos, Cabos, Rasos y Conscriptos).¹⁴ Hasta las reformas iniciadas en el 2000 existía un órgano consejero que funcionaba como una “Plana Mayor “sin funciones decisorias. El área de competencia de la PN es compartida y en muchos casos condicionada en el terreno por otras instituciones de seguridad, como la Dirección Nacional de Control de Drogas, el Ejército, la Marina de Guerra y las unidades de control fronterizo.

La centralización administrativa, operativa y funcional de la policía contribuía también a replicar el modelo administrativo castrense dado que las tareas preventivas, si bien se efectúan a través de las direcciones regionales (once en todo el país) son definidas por las instancias jerárquicas centrales, desde donde se distribuyen las directrices, los recursos humanos y logísticos hacia las regiones, estructura parcialmente vigente en la actualidad. Por otro lado, las funciones de investigación criminal se conformaban a partir de nueve subdirecciones (homicidio, falsificaciones, policía científica, robo de vehículos, delitos monetarios, búsqueda y captura de prófugos, inteligencia criminal y procesamiento penal). El modelo de las subdirecciones se replicaba en las direcciones regionales pero al igual que las anteriores, sus lineamientos más que responder al manejo situacional y riguroso de los hechos delictivos, se definían desde la dirección central localizada en Santo Domingo. Allí se concentraban también la Dirección de Asuntos Internos, la Inspectoría General y seis direcciones administrativas de Entrenamiento, Recursos Humanos, Asuntos Legales, Soporte y Transporte. Esta estructura

operativa no sólo duplicaba innecesariamente instancias administrativas, burocratizando en exceso el sistema, sino que también desviaba gran parte de los recursos que deberían orientarse a las funciones operativas, hacia otras actividades que poco tenían que ver con la resolución de crímenes y delitos. El agravante de este modelo gerencial era la excesiva rigidez que imponía al accionar policial, cooptando la necesaria flexibilidad que deberían tener los agentes frente a las situaciones que encaran cotidianamente en los ámbitos locales. Este esquema sometía el personal a la cadena de mando, convirtiéndolos en piezas que respondían no tanto a las necesidades de los usuarios como a las directrices de los superiores en las direcciones generales, quienes no conocían o experimentaban como aquellos el entorno de conflictividad. Se trataba entonces de un esquema operativo trastocado, donde lejos de ser la realidad la que informara la planificación operativa, eran las preconcepciones generadas en las altas jerarquías las que determinaban el accionar policial. Además, la sobreposición de funciones que generaba la dualidad organizativa jurisdiccional y temática provocaba constantes conflictos al interno de la institución, dificultando la coordinación de tareas y creando grupos de intereses encontrados entre el personal policial.

Por si este modelo no fuese lo suficientemente anacronico, en el marco de esta tradición institucional y de la cultura política personalista de República Dominicana ha predominado la relación vertical directa entre los jefes de la policía y el Presidente de turno. Esta excesiva centralidad ha contribuido además a reforzar el aislamiento de la institución respecto a otras instancias competentes de prevención y control, pero sobretodo ha dado a la policía el clivaje para evadir el rendimiento de cuentas dentro y fuera del propio Estado. Como ha sido señalado por especialistas en el tema, la imposibilidad real de que el mandatario de la nación pudiese llevar una micro administración de la seguridad, ha conllevado a que la conducción de los asuntos de seguridad fuese una responsabilidad por muchos años asumida con exclusividad por la jefatura policial, concediéndosele una explícita autonomía institucional a ese organismo, carente por años de controles internos efectivos y de contrapesos externos legítimos y eficaces.¹⁵

El contexto en el cual se desarrolló esta autonomización burocrática estuvo marcado, primeramente, por la ausencia de una política expresa y legitimada de seguridad pública que estableciera la visión democrática de la seguridad, los parámetros normativos y organizacionales, así como los marcos legales dentro de los cuales deberían regirse los cuerpos del orden. En segundo lugar, por las debilidades institucionales del Estado pos dictatorial para establecer un liderazgo civil y profesional, articulado intersectorialmente y responsable de administrar la función pública de la seguridad ciudadana. En tercer lugar, por la ausencia de mecanismos de contrapesos estatales (congresionales) y civiles (participación comunitaria) en el manejo de la problemática de la seguridad ciudadana.

A este prontuario de condiciones se agregaron otras de carácter gerencial, como la inconsistencia en el mando policial. En un período de dos décadas, desde el 1982 al 2002 pasaron por la jefatura policial un total de diez y siete (17) jefes militares, algunos con menos de un año en el puesto. Esta tendencia se mantuvo para los sucesivos cinco años, hasta el 2007 cuando cinco jefes de policía asumieron el cargo. Con cada nueva gerencia se revertían las iniciativas reorganizadoras promovidas por los anteriores incumbentes.

Dos rasgos han determinado históricamente la debilidad institucional de la PN y comprometido sus niveles de eficiencia y eficacia: por un lado, la macrocefalia del cuerpo, que mantiene una desproporcional estructura de generalatos y de la oficialía de nivel medio y superior con respecto a los agentes subalternos.¹⁶ En segundo lugar, la alta concentración del personal en labores administrativas y de otra naturaleza alejadas del control del delito, el patrullaje y la investigación criminal (ver Gráfico 6.1). Por lo tanto, pese al supernumerario policial, con una tasa de 379 policías por cada 100,000 habitantes, mucho mayor que Colombia (con aproximadamente 215 policías por 100,000 habitantes) o Francia (211 policías por 100,000 habitantes), la jefatura policial reiteradamente ha insistido en la necesidad de ampliar el volumen del cuerpo para garantizar la capacidad operativa, reflejando la disfuncionalidad del sistema gerencial.¹⁷

Una minuciosa evaluación realizada en el año 2003 por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos reveló los siguientes datos relacionados a la distribución del personal policial: En términos de su localización, del total aproximado de 35,000 uniformados que componían la Policía Nacional, unos 3,816 (14%) desempeñaban sus funciones en el Cuartel General, mientras un porcentaje similar (14%) se orientaba a tareas administrativas y logísticas a nivel central y de las direcciones. Unos 2,279 (8%) realizaban tareas de custodia a autoridades y funcionarios públicos. La distribución funcional indicaba que apenas 15,250 (56%) estaban nominalmente adscritos a tareas de carácter operativo de policiamiento; de estos, 12,052 (44%) se orientaban a la seguridad preventiva y unos 3,198 (12%) estaban asignados al componente de investigación criminal. Sin embargo, si se toma en cuenta que al menos 20% de los asignados a instancias de policiamiento operativo, en realidad realizan tareas administrativas, la cantidad real de operativos es de apenas 9,200 es decir, un 34% de esos treinta y cinco mil policías. Lo más relevante para los fines de entender las razones de la precaria distribución del servicio policial radica en el hecho de que estos nueve mil policías se reparten en tres turnos diarios, lo que apenas deja un total de entre 3,000 a 4,000 policías efectivamente en contacto diario con la ciudadanía, realizando labores preventivas. Estos policías ejecutan diversas labores de supervisión y control, pero apenas 542, o menos del 2% están realmente orientados al patrullaje policial.¹⁸

Es un hecho cierto que cerca de la mitad del personal está dedicado a tareas administrativas en detrimento de las operativas, lo cual compromete seriamente los recursos presupuestales disponibles y los objetivos de enfrentar de manera eficiente el incremento de la criminalidad violenta y compleja en el país. Un dato que confirma esta tendencia es el hecho de que el 85% del presupuesto de la PN va al pago de salarios y servicios al personal en contraste con apenas 10% de gasto que se orienta a suplir la institución con materiales, equipos y suministros.¹⁹ El corolario de esta discrepancia entre recursos y supernumerario de personal es que la consignación de salarios y pensiones tampoco satisface las condiciones salariales mínimamente aceptables para

retribuir al personal que en promedio percibe menos de \$125 dólares mensuales. Esta condición también abre una ventana de oportunidades al ingreso de fondos no lícitos para compensar los déficits. Este ha sido un argumento esgrimido no sólo por los propios agentes que se involucran en actividades de extorsión, pero también por muchos ciudadanos que dicen entender, y por ende justificar la complementación irregular de los ingresos.

La policía que sí está desplegada en la calle, opera a través de postas o destacamentos en los barrios y localidades. Pese a la precariedad en que se encuentran la mayoría de estos destacamentos (Tabla 6.1), en ellos los moradores someten querellas y se detiene provisionalmente a individuos considerados infractores. También funcionan como arsenal de armas decomisadas y propias del servicio. Quiere decir que en teoría, estos locales representan, junto a las fiscalías barriales, las instancias de representación del gobierno de la seguridad en los ámbitos locales. Nada podría estar más distante de la realidad sin embargo, dado que en la práctica éstas funcionan como islas dentro de los barrios, muchas veces rodeadas ellas mismas de un mar de actividades ilícitas dentro y a su alrededor. Además, la figura del destacamento acoge un personal que es rotado con frecuencia, como lo indican las respuestas dadas por el 64% de los policías entrevistados en una encuesta interna, lo cual obviamente dificultaba su relacionamiento con la comunidad (Gráfico 6.2).

Orientación de la Profesión Policial y del Policiamiento

El mayor impacto de esta estructura macrocéfala, inflexible, con un manejo discrecional en el uso de la fuerza, se manifiesta en el perfil profesional de la institución y en la forma como estos criterios han sido introyectados en el cuerpo policial y a la vez proyectados hacia el resto de la sociedad dominicana. Por un lado, la profesionalización policial, que debería descansar en un régimen de carrera, se regía por parámetros de antigüedad en el puesto y no por evaluaciones de desempeño, formación y capacidades del personal. En ausencia de un sistema de formación que

privilegiara la especialización en áreas específicas, los pocos esfuerzos que se hicieron durante los años previos a las iniciativas reformistas terminaron siendo cooptados por una cultura subyacente de informalidad y clientelismo que promovía y sancionaba en base a criterios personales de los superiores.

Por otro lado, la inclinación corporativista de la PN alimentó su naturaleza de casta desde los niveles superiores a los intermedios y de éstos a los más bajos en la escala, todos ellos marcadamente determinados por una tradición de lealtad al jefe inmediato, más que a la institución y a la ciudadanía a la que esta supuesta a servir. De esta suerte, desde su fundación como un solo cuerpo en el 1936, la PN se conformó a partir de la transferencia de militares activos, bajo el comando sucesivo de unos 42 militares de formación.²⁰ Este patrón fue legalmente reforzado por la estipulación en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del fuero militar sobre los asuntos del orden público, estableciéndose entre sus principios fundamentales, “La defensa de la independencia e integridad de la República, el mantenimiento del orden público y el sostenimiento de la Constitución y las Leyes” aclarando que, “El Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas tendrá resguardo sobre los cuerpos policiales y demás organismos armados regulares no adscritos a las Fuerzas Armadas”.²¹ Esta consigna militar de proteger el orden público, entendido en un sentido sumamente amplio como el control de disturbios, de la delincuencia y de la criminalidad, se orientó a garantizar la gobernabilidad a toda costa, aún por encima de los derechos ciudadanos, en absoluta contraposición al perfil civil que define en todo momento al servicio policial, cuyo objeto constitucional aparece expresado en la vigente Ley Institucional.

De modo que por décadas, la militarización de la Policía Nacional dominicana dió forma a una estructura verticalista que definió su naturaleza esencialmente castrense en términos simbólicos, doctrinales, organizativos, operacionales y de relacionamiento con la sociedad. Ésto se reflejó por un lado en el entrenamiento en semi-claustro, “vertical y deshumanizante”²² y en la formación de corte militar que todavía enfatiza en operaciones

especiales y en la contrainsurgencia urbana. En términos doctrinarios, la policía se autoproclama como una institución obediente y no deliberativa, lo cual no ha impedido que actores políticos y gubernamentales la involucren en actividades proselitistas, como un instrumento de intimidación de actores políticos adversos y en la comisión de acciones fraudulentas como el secuestro de votos en momentos de sufragio. En lo organizativo, el personal policial se estructura alrededor de una cadena de mando cuyos lineamientos priorizan la obediencia antes que el intercambio horizontal entre los mandos subalternos medios y superiores. Este régimen estableció los niveles de superioridad en base a: a) la jerarquía ascendente; b) en función del cargo que se ocupa dentro de la oficialidad vis-a-vis los subalternos; y c) en base a la superioridad por antigüedad.²³ Estos rasgos y criterios han sido difícil de erradicar, aún en los momentos de reformismo más álgido. Lo más característico de esta impronta es su espíritu de cuerpo que descansa en un ethos militarizado y en una cultura de secretismo e impunidad que fomenta opacidad e injusticia respecto al resto de la sociedad dominicana. No es exagerado afirmar que el legado militar define la cultura represiva que caracteriza el ejercicio policial cotidiano. Estas orientaciones han determinado los comportamientos individuales pero institucionalizados que privilegian la brutalidad policial, el acercamiento a los ciudadanos como potenciales infractores y enemigos del Estado, y la constitución en asociación de malhechores al interno de la PN. Siendo juez y parte en el marco de una cultura institucional violenta, los abusos contra sectores de la ciudadanía han proliferado por años en el seno de la PN, ejemplos concretos de este patrón se evidencia no sólo en las ejecuciones extrajudiciales, que para el año 2005 representaban el 18% de las muertes violentas y que continuaron escalando hasta representar el 20% en años recientes, sino también en el uso de métodos aberrantes como la práctica de mutilar a los perseguidos disparándoles a las extremidades, como una fórmula no letal de inutilización empleada por agentes que llegaron a conocerse popularmente como “los cirujanos” de la Policía Nacional. El repertorio de prácticas abusivas como las torturas, arrestos ilegales, redadas indiscriminadas y la extorsión han alimentado un sistema de impunidad que

se apoya y retroalimenta la sobreimposición del poder que les es conferido por su investidura.

Violencia Uniformada

No hay dudas de que el maltrato policial es una práctica extendida en la mayoría de las emergentes y semi-consolidadas democracias latinoamericanas, afectando entre 3% y 7% de la población adulta.²⁴ De acuerdo con el Barómetro de las Américas, el fenómeno cruza una gama de países con experiencias muy distintas de aguda conflictividad social (Brasil) de conflictos armados internos (Colombia, El Salvador, Bolivia, Perú) y relativamente recientes dictaduras militares. Pero además, es marcadamente alto en muchos países que han encaminado iniciativas de reformas policiales.²⁵ Detrás de estas prácticas muy extendidas en América Latina existen factores discriminatorios importantes, tal y como lo ilustra Mauricio Cruz a partir de los datos generados por el Barómetro de las Américas. Basándose en el dato de las preferencias políticas de los más afectados por el abuso policial el estudio de Cruz sugiere que hay factores ideológicos detrás de la violencia policial, pero también se discrimina en contra de los más jóvenes, menores de 25 años, quienes tienden a ser cuatro veces más victimizados que los mayores de 66. Similarmente, son más vulnerables al abuso quienes han sido víctimas de algún tipo de crimen, lo que de acuerdo con Cruz puede deberse al hecho de estar más expuestos al contacto policial o también deberse al hecho posible de involucramiento de la policía en acciones criminales. A la par con la situación que se observa en estos países, la República Dominicana engrosa la lista de aquellos que arrojan las tasas más altas de brutalidad policial (Gráfico 6.3).²⁶ De acuerdo con esta fuente, seis por ciento de la población dominicana es víctima del abuso de la fuerza policial, llegando a ser letal en una proporción desmesuradamente alta. Informes nacionales dan cuenta de que en una sola gestión policial ocurrieron durante los últimos tres años del 2000 un total de 1,600 muertes provocadas por la policía.²⁷ Como se vio en el capítulo cuatro, la mayoría de estas muertes ocurren en los sectores urbanos más empobrecidos, convertidos en campos de batalla

entre delincuentes y uniformados. Sin embargo, el exceso de la fuerza no sólo es aplicado contra quienes la policía persigue como delincuentes, sino sobretudo a una masa de jóvenes afectados por las detenciones masivas o redadas policiales en los barrios marginados. De la misma manera en que en el pasado el abuso de la fuerza se aplicaba contra los movimientos de protesta, estas redadas son una patente de corso para el maltrato físico respecto a las cuales los detenidos no tienen derecho de reclamo. La encuesta ENJUS del 2006 encontró que un total de 117 personas detenidas en redadas ese año, el 60,7% dijo haber sido golpeado por la policía en el proceso de detención. Este cuadro en buena medida refleja la tendencia a usar la violencia policial y como un recurso de limpieza social.²⁸

Este comportamiento anómico desacata los términos del Código de Conducta de Naciones Unidas de la cual el país es suscriptor, y que regula el uso de la fuerza por parte de los agentes encargados de coaccionar la ley.²⁹ En contextos democráticos, el accionar policial debe regirse por el principio de legalidad, que vincula la actuación policial a los derechos civiles de los ciudadanos y que se ampara entre otras cosas por la proporcionalidad y el uso congruente de la fuerza. Es decir, que el accionar policial no debería exceder en magnitud la gravedad del hecho que pretende evitar o corregir. Estos principios rigen a su vez el cómo y el cuándo y determinan los recursos y la intensidad de la intervención. Cuando estos principios y parámetros regulatorios avalados jurídica e institucionalmente, se incumplen o violan sistemáticamente, la institución misma aparece cuestionada en términos de su legitimidad y su efectividad para responder por la situación delictual. En gran medida eso es lo que ha pasado en República Dominicana, donde ha sido preponderante el uso desproporcional de la fuerza, epitomizada en la figura de los denominados “intercambios de disparos” entre policías y supuestos delincuentes armados.

Las tablas 6.2 y 6.3 muestran la tendencia incremental de este patrón institucional a lo largo de toda una década. Desde los inicios de los años 90, el Departamento de Estado de los Estados Unidos registraba un incremento

consistente de las ejecuciones extrajudiciales, llegando éstas a alcanzar más de 200 fatalidades para el año 2004. En los años sucesivos, uno de cada cinco homicidios fue producto de la violencia policial. Los datos aportados por la propia Policía Nacional y la Procuraduría General sobre las tasas de intercambios de disparos para el año 2005 hablan por sí solos. Como también quedó claro en las estadísticas proporcionadas, esta aberrante e inhumana política contra el delito no ha tenido sin embargo ningún impacto en el decrecimiento de la delincuencia, más bien muestran una faceta desfasada de su abordaje, proyectando mayor inseguridad entre los usuarios respecto a la capacidad de respuesta del Estado ante la criminalidad.

Este patrón continuó reiterándose a lo largo de la siguiente década, a pesar de la creciente presión social, las críticas internacionales y sobre todo de las iniciativas de reformas puestas en marcha. De hecho, no es del todo descartable que en ausencia de supervisión institucional o civil, se produjesen acciones de sicariato protagonizadas por agentes policiales “cimarrones”, las cuales pasan fácilmente camufladas como contraofensiva ejercida contra supuestos delincuentes.³⁰

El uso no regulado de la fuerza en el país fue evidente en las respuestas dadas por la propia policía en una encuesta interna realizada en el 2006, en la cual 22.2% de los oficiales de diversos rangos admitieron que ellos disparan sus armas frecuentemente dentro de sus jornadas de trabajo.³¹ Más impactante aun es el hecho, admitido por los oficiales de que solamente 17% de aquellos que dijeron haber usado sus armas fueron investigados las razones y circunstancias en que estas armas fueron usadas, reforzando la cultura de impunidad predominante entre las esferas de poder político.

La hipótesis de que el uso letal de la fuerza pública ha fungido por default como la política oficial contra el delito y el control social se constata en el hecho de que cuando se ha impuesto presión social sobre el liderazgo institucional y gubernamental, disminuyen los asesinatos por intercambios de disparos. Así, durante el primer año de implementación de la política de seguridad del gobierno, se registró un descenso de 33% en la cantidad

de personas muertas por la policía entre 2005 y 2006, lo que represento un declive en la tasa de “intercambios de disparos” de 4.80 a 3.24 por 100,000 habitantes.³² A pesar de esta tendencia declinante, el año 2006 abrió con un nuevo jefe de la policía y con un reporte del Departamento de Estado de que las fuerzas de seguridad habían aniquilado ese año a cerca de 440 personas.

Para que este patrón haya logrado mantenerse por décadas ha requerido un sistema desigual y discriminatorio, donde las infracciones de menor importancia son agravadas con las penalidades más duras mientras los crímenes de cuello blanco son escasamente sancionados. El mismo ha descansado además en un doble dispositivo: por un lado, en una cultura institucional permisiva que instrumentaliza el abuso para ejercer el control y la disuasión y a la vez en un sistema informal autonomizado que es el resultado de la desarticulación y el descontrol institucional. Ambos aspectos son despropósitos de una política democrática de prevención del delito pero han fungido por defecto como componentes de la política semi-formal que ha regido a la institución por décadas. En el trasfondo subyace la convicción de determinados sectores de la vida pública y de la ciudadanía en general de que sólo con mano dura se resuelve la creciente criminalidad y esta presión justificaría por tanto, a los ojos de la jefatura policial, una respuesta contundente que sirviese de escarmiento, más que un real impacto en los niveles de la delincuencia en el país.

Frente a este cuadro de abusos, la ciudadanía, especialmente los segmentos social, política y económicamente más vulnerables de ésta, sienten que no tienen garantías para denunciar el maltrato y/o la negligencia policial. Los obstáculos burocráticos son inmensos y como se vió en capítulos anteriores, muchos evaden anteponer sus quejas ante las instancias locales más próximas por temor a represalias de parte de agentes, con poder e impunidad para retaliar y castigar a los denunciantes. Por ello, tanto las denuncias de maltrato policial y aun las que no tienen que ver con este sujeto son sometidas por lo general en el Palacio central de la Policía, es decir, ante la instancia institucional que concentra la oficialía y las funciones de

mayor jerarquía, con la esperanza de que se les de curso. Allí, sin embargo, las quejas terminan disolviéndose en un mar de burocracias, deficiencias y prioridades administrativas.

Las denuncias contra abusos policiales constituyen un indicador importante de la naturaleza y las dimensiones de la violencia institucional. En la medida en que la institución sea capaz de responder a estos reclamos, tomando acción y dando seguimiento a las víctimas, ellas podrían constituir un mecanismo compensatorio de control externo. En muchos países, estos canales son establecidos por los ministerios de interior como una forma de autorregular el comportamiento de su personal, así como también por organismos no gubernamentales que funcionan como un recurso de contrapeso externo y control civil al accionar policía. Esta no es la situación de R.D. aunque para el 2004 se desarrolló en el país una iniciativa similar a los paneles de quejas que funcionan en algunos estados de los Estados Unidos. Bajo la coordinación de un instituto especializado en derechos humanos y un instituto de formación ética de la Policía Nacional, se estableció un centro de recepción y tramitación de denuncias de abuso policial. A lo largo del 2004-2005, el Centro de Prevención de Abuso Policial –CEPRAPO- canalizó ante los correspondientes organismos internos de la Policía Nacional, una treintena de denuncias de maltrato sometidas por ciudadanos, a nivel nacional. La mayoría de las denuncias provinieron sin embargo del Distrito Nacional y de la provincia de Santo Domingo.

Confirmando un patrón que parece registrarse en toda América Latina, estas denuncias interpuestas ante el CEPRAPO indican que las personas pertenecientes al género masculino son más susceptibles de ser víctimas de abuso policial. Porcentualmente, la probabilidad de que un hombre sea víctima de abuso policial es de 73% frente a un 27 % en el caso de las mujeres.³³ La gravedad de los hechos también afecta más a hombres que a mujeres.

Los victimizados por la brutalidad policial y los más propensos a sufrir detenciones arbitrarias o agresión física por parte de los agentes policiales además de provenir de los estratos sociales más empobrecidos de la sociedad dominicana, oscilan entre el rango de edades de 20 y hasta los 45 (73%). Jóvenes entrevistados contaron que:

“La policía te allana (requisa), te planta (droga), te llevan preso, te hacen un expediente y te echan dos, tres años y cuatro años de cárcel, y tu vuelves y eres un parásito en la sociedad. Porque eres de Capotillo. Porque asumen que todo el que está en Capotillo es un delincuente en potencia”³⁴

La situación empeora para aquellos que tienen un perfil delictivo previo. Los abusos bajo custodia o la persecución discriminada hacia estos sectores se matricula con la falta de garantías civiles y con los comportamientos corruptos. En otro momento que estudie este fenómeno, los moradores de los barrios lo describieron así:

“En mi sector de Capotillo lo que pasa es lo siguiente, se te tiran (la policía) la semana siguiente, te llevan, tú no tienes nada, ya tu diste (dinero), ya no te quitan la misma cantidad pero te quitan. Por esos abusos de autoridad y de poder que están cometiendo (los policías), los tígueres se están revolteando.”³⁵

La diversidad en los rangos de los agentes que comenten faltas de negligencia, amenazas, agresiones y uso letal de la fuerza sugiere complicidad y altos niveles de tolerancia a lo largo y ancho de la institución en lo que respecta a comportamientos que lesionan los derechos de los ciudadanos. Los agentes de más alto rango por lo general son los responsables de cometer actos de negligencia y en algunos casos de agresión. A medida que descienden los rangos y aumenta la exposición de estos policías con el público, las denuncias de agresiones físicas, ajusticiamientos extrajudiciales y amenazas pasan a ser predominantes.

Corrupción Policial

“Las manos que dan, esperan”

(Policía del Distrito Nacional)

Este patrón de vejámenes en un contexto de permisividad también contribuye a perpetuar otras dinámicas irregulares y extralegales como la corrupción. De la misma manera que el abuso policial se aplica sobre todo contra los segmentos poblacionales que experimentan condiciones socioeconómicas precarias en los barrios urbanos marginados, las prácticas policiales corruptas también afectan a estos y a quienes atraviesan situaciones de vulnerabilidad específica. Así, una encuesta aplicada a usuarios del sistema penal a mediados del 2006, determinó que al 71.4% de personas victimizadas la policía solicitó algún tipo de soborno, mientras que 70% de los imputados privados de libertad tuvieron que pagar algún soborno a la policía.³⁶ Por lo tanto, la desconfianza en la institución policial tiene sus raíces no solo en las prácticas abusivas, sino también en el involucramiento percibido de la policía en actividades ilícitas. En entrevistas recientes en diversas comunidades, la gente insistió en la participación directa de algunas autoridades locales como (fiscales, regidores, alcaldes) gracias a la existencia conocida por todos de espacios de impunidad para las operaciones de narcomenudeo. Describieron estas relaciones entre agentes corruptos y narcos como una del tipo patrón-cliente:

“Ellos (la policía) están hablando claro: Cuando están con el cliente que le debe; Ven acá, tu no me pagaste el dinero de la droga de ayer.”³⁷

De acuerdo con los comunitarios:

“La policía recibe dinero semanal de los puntos de drogas,” mientras los narcos utilizan recursos de la oficialía para operar con impunidad.³⁸

Por esta razón, los niveles percibidos de integridad de la policía, son extremadamente desfavorables. Así lo evidenció la encuesta de línea basal

del PSD aplicada en los primeros 12 barrios de intervención, donde el 88% de los moradores percibían que la corrupción policial había aumentado. Aun al año siguiente, en la encuesta LAPOP del 2006, aplicada a nivel nacional el 70% de las personas entrevistadas opinó que la policía estaba vinculada a la delincuencia mientras sólo 30% consideró que cumplían con su función de protección. En los ámbitos locales esta es una apreciación veraz, si se toma en cuenta que para mas de la mitad de los residentes en las circunscripciones más pobres, la corrupción policial es un hecho que afecta de manera grave y muy grave a los pobladores (Gráfico 6.4) y no es de dudar que a ello se deba la indiferencia o el desinterés que en la visión de los ciudadanos caracteriza a los cuerpos del orden en la búsqueda de soluciones a los problemas que encaran sus localidades (Gráfico 6.5). A estas percepciones se agrega la convicción de los ciudadanos de que reciben un tratamiento discriminatorio de parte de la policía que afecta a los mas pobres, a los que menos influencia tienen en el vecindario y a los jóvenes de la calle, y que hace que prácticamente la mitad de los residentes califiquen los destacamentos policiales en sus vecindarios como otro más de los lugares inseguros para visitar o transitar. Todo ello, pone en tela de juicio el desempeño profesional de la policía, considerado por el 75% de la población de todos los barrios estudiados como muy malo, malo y regular (Gráfico 6.6), pero sobretodo mina la confianza ciudadana en la institucion estatal que, quierase o no, mas presencia e influencia determinante tiene en la segurabilidad y convivencia colectiva (Gráfico 6.7).

Entre los factores que incentivan este patrón de malas prácticas y deficiente ejercicio policial en opinión de los usuarios del sistema, sobresalen los bajísimos salarios que perciben los oficiales apostados en los barrios, argumento éste curiosamente empleado por los propios victimizados como un justificante implícito de la corrupción y más aún por los propios agentes corruptos. Así nos lo hizo notar un oficial en uno de los grupos focales con policías, "Un hombre que solo gana 3,000 o 4,000 pesos al mes (de \$90 a \$140 dólares) no puede sobrevivir."³⁹

Las entrevistas a policías apostados en los barrios ofrecieron una mirada más cercana a esta dimensión ética del policiamiento. Varios agentes justificaron el soborno en el contexto de las limitaciones económicas que padecen debido a los bajos salarios que perciben y las precarias condiciones de trabajo.

“No ganamos como PN y nos exigen trabajo de más. Trabajamos 24 horas, y luego viene un jefe y le pide que haga otra cosa, con 4,500 (US\$125.00) no da, se dejan a los hijos sin comer y uno portando una pistola, un uniforme, y los hijos pasando hambre, ¿usted en mi caso qué haría? Muchos aceptan los sobornos. La única manera de no “coger” es si uno tiene familia que le ayuden, un hermano que le presta, la mamá que le manda de afuera, pero el que no tiene quien le ayuda.”⁴⁰

Sin embargo, las opiniones en este sentido están divididas, entre los mismos agentes de servicio; hay quienes consideran que esa actitud denigra el trabajo y va contra la ética policial, en la medida en que compromete su juicio y acción, así lo expresó uno de los policías entrevistados.

“Eso está mal, el policía no debe estar pidiendo ni dando lastima, se le debe pagar bien para que haga su trabajo con dignidad. Yo he vivido trabajando, eso de ir a los negocios a pedir, eso es una mediocridad...Cuando un comerciante le da algo al policía piensa que por esa razón el tiene la obligación de resolverle problemas personales y a veces hasta encubrir a delincuentes.”⁴¹

Esta discusión es relevante para determinar la incidencia que tienen las condiciones de trabajo que encaran los agentes policiales, en fomentar una estructura de oportunidades para establecer hábitos y prácticas inadecuadas e inadmisibles en la labor profesional. En este contexto, dos aspectos de esta dimensión tienen que ver con las sanciones y con los incentivos proporcionados para que el costo de incurrir en una acción indebida sea mayor que el beneficio que estaría supuesto a percibir por acometerla.

La corrupción policial no es solamente un derivado de la cultura institucional, basada en el compadrazgo, en la lealtad personalista a la figura del jefe más que a la clientela que sirve. También es resultado de la falta de profesionalidad e institucionalidad. La pobre administración del personal impide evaluar adecuadamente al personal técnico y detectar señales que alerten sobre la conducta, la moral y las aptitudes para el servicio, todo lo cual compromete el desempeño y la confianza en la institución. Un narcotraficante entrevistado lo expresaba en estos términos:

“Si no tienes dinero y te agarran con droga vas pal bote; o si te agarran y das dinero, van a la dirección, negocian y te dejan libre. La misma policía introduce drogas en la cárcel. Te voy a traer un video para que tú veas. En la cárcel hay teléfono y hablamos todos. Si no pagas los domingo y los miércoles estas con problemas. La corrupción esta mas en la policía”⁴²

Al respecto, la corrupción es percibida por los residentes como un signo más de ineficiencia policial y ambos fenómenos son catalizadores de inseguridad en la medida en que debilitan la confianza en la institución.

El fenómeno de la corrupción difícilmente podría considerarse nuevo y exclusivo de República Dominicana. La corrupción como practica inherente al clientelismo que domina la racionalidad del sistema político dominicano, ha estado presente en la consecución de favores políticos, en la administración y distribución de servicios y se manifiesta cotidianamente en una especie de “tributo” informal que los ciudadanos usuarios pagan a funcionarios de rango bajo e intermedio (incluyendo la policía) para poder acceder a esos servicios. También abre una ventana de oportunidades para la validación de agentes ilícitos, quienes saben a pleno conocimiento que pueden contar con este factor: “La policía en un tiempo te juega un papel y en otro te juega otro papel. Porque la policía siempre sabe, siempre sabe. Mira lo que pasa, cuando tu vas a abrir un punto lo primero que tienes que hacer es ponerte en conexión con la policía. Si no te pones en conexión con la policía, tu no vas a vender.”⁴³

En lo que respecta a la relación de prácticas indebidas con la acción policial, encuestas nacionales de cultura política ha valorado esta relación a partir de un índice de “Exposición a Prácticas Policiales Indebidas”, revelando que un 9% de los entrevistados había sido sujeto de soborno policial y 21% había presenciado a otra persona pagar un soborno a la policía.⁴⁴ Aunque se produjo un descenso en los casos de soborno reportados por los entrevistados entre 2004 y 2006, un 10.7% declaró haber sido extorsionado por la policía y un 12% por jueces.

Más crítico aun que las cifras de victimizados de corrupción es la rutinización del comportamiento anómico, expresado en la aceptación del hecho como algo normal por parte de los propios victimizados de soborno, siendo que el 22% de las personas que pagaron algún soborno en el 2006, consideraron que “como están las cosas, se justificaba el pago de la mordida.” Asimismo, 24.9% consideró que la mala calidad de los servicios justificó el soborno. Según esta misma encuesta, para el año 2010, aunque había disminuido el porcentaje de justificadores (18%), todavía el país se encontraba entre los países con mayor porcentaje de la población que justificaba el soborno y el pago de mordidas a servidores públicos.⁴⁵ En otras palabras, paulatinamente la ciudadanía asume como natural el validar un sistema paralelo informal de distribución de servicios y beneficios, el cual se legitima en virtud de la ineficiencia con la que se manejan las instituciones. Sin embargo, la prevalencia del soborno “menor” al que acceden policías y fiscales sugiere que las instituciones gubernamentales no están a prueba de mayores niveles de corrupción, relacionados al narcotráfico y a otros grupos criminales que manejan grandes cantidades de dinero.

De lo anterior, se concluye que la complejización de la criminalidad debe mucho a las prácticas ilegales y corruptas que afectan la cultura política y los modos de vida y de convivencia cotidiana de la sociedad dominicana, debilitando sus instituciones, socavando recursos potencialmente disponibles para el desarrollo de capitales sociales en los estratos más empobrecidos e intermedios, a la vez que instaurando un sentido de impunidad amparado en

un modelo de ejercicio autoritario que termina situándose por encima de la ley y de los deberes ciudadanos.

En lo concerniente a la policía y el patrón predominante de abuso y prácticas indebidas, lo más relevante a nuestro juicio es llegar a entender las razones que sustentan la perpetuación de tales comportamientos institucionales, así como la función que cumplen dentro de los arreglos institucionales y cuales serían en la visión de los implicados, los costos y beneficios de transformar tales patrones culturales.

Las entrevistas grupales realizadas en diferentes momentos a policías de los destacamentos barriales, sobre la forma como éstos realizan su trabajo, sobre su auto-percepción de desempeño y sobre la forma en que ellos piensan que son percibidos ayudan a calibrar mejor la interacción de estas dinámicas y comportamientos en la cultura institucional policial como se explica a seguidas.

Desempeño Policial

Frente a las nuevas manifestaciones criminógenas que experimenta el país contrasta el anacronismo de las prácticas policiales descritas anteriormente. Es sabido además que lograr diluir la creciente percepción ciudadana de incredulidad en el trabajo policial no es un objetivo fácil de acometer, aun si fuera este un auténtico propósito para el mejor intencionado de los gobiernos, sin embargo, en América Latina existen ejemplos de aprobación del trabajo policial, como es el caso de los Carabineros de Chile.⁴⁶ En la experiencia dominicana, por el contrario, amén de la desconfianza en la integridad moral de quienes sirven en las instituciones del orden y de prevención del delito, prevalece también la desconfianza en su capacidad operativa y en la asunción de responsabilidades.⁴⁷ Sin descartar el papel que cumple el desorden institucional en el fomento de la inseguridad y en la justificación de un sistema represivo de seguridad, los bajos salarios, la falta de honradez y la mala organización de la institución fueron los factores explicativos que más destacaron los residentes al preguntárseles a que consideraban se debían los problemas del bajo desempeño policial (Gráfico 6.8). Para el año

2002, uno de los pocos estudios que trataban el tema del accionar y de la eficiencia policial mostraban ya una imagen deteriorada de la policía, valorada negativamente por el 54% de los entrevistados; por llegar tarde al escenario del crimen (29%) o no acudir al llamado de la población (25%). Para el año 2006, la encuesta LAPOP estableció en 16.16% la población victimizada a nivel nacional, sin embargo, 56% de estos admitieron no haber reportado el hecho a ninguna instancia policial o judicial, por considerar la mitad de ellos que no servía para nada. Este porcentaje de la población que no reporto el hecho reflejo además un aumento con respecto al 43% registrado por la encuesta DEMOS dos años antes (2004).⁴⁸ Similar comportamiento se reflejo en la encuesta Enhogar del 2005 la cual reveló que 78.8% de los intentos de robo a las vivienda no son reportados ante la policía. Los hechos delincuenciales contra las personas fueron reportados ante la policía en solo un 26.2% de los atracos cometidos a nivel nacional y apenas 12.1% de los hurtos (robos al descuido). Estos bajos niveles de sometimiento de hechos de victimización ante la policía sugieren cuando menos desconfianza en la capacidad de respuesta (eficiencia y la eficacia) y en la integridad de los miembros y del cuerpo policial. La convicción por parte del 41.7% de los victimizados por robos de partes de vehículos de que “La policía no hará nada” se corresponde con los altos porcentajes de insatisfacción reportada por los entrevistados de Enhogar-2005 sobre la forma en como la policía actuó con respecto a la denuncia. Estos valores se reflejaron igualmente en el 57.7% en los casos de denuncias de robos de vehículos a un 70.9% de insatisfacción en los casos de intento de robo a las viviendas.⁴⁹ Para el año 2006, 60% de los entrevistados por LAPOP declaro tener poca confianza en la policía. Entre las razones aducidas por los ciudadanos para no anteponer las denuncias prevaleció la incredulidad sobre su efectividad. La percepción del pobre desempeño policial influye proporcionalmente en la percepción ciudadana de inseguridad, la cual es agravada por el miedo mismo que genera la policía. Como ya se vió, en la línea basal aplicada a los barrios incluidos en este estudio la desconfianza en las autoridades es mayúscula, llegando en algunos casos a captar hasta el 95%, de la población, dependiendo de

la particular conflictividad histórica entre el barrio y la institución policial, como es el caso de Capotillo:

“Tu estas más segura si te roba un delincuente a que la policía te allane. La policía te allana, te planta (droga), te llevan preso, te hace un expediente y te echan dos, tres años y cuatro años de cárcel, y tu vuelves y eres un parasito en la sociedad...Porque eres de Capotillo”⁵⁰

Como la figura del Janos, su ambigüedad también se proyecta hacia la población, dividida entre aquellos que dicen sentirse seguros con la policía y los que se sienten temerosos a causa de ella, agravando el sentimiento de inseguridad (Gráfico 6.6).

Esta inseguridad se intensifica por el hecho de que 43.2% de los ciudadanos entrevistados en el mismo año, consideró que la Policía Nacional no controlaba adecuadamente la delincuencia. Así lo manifestaron también los propios los comunitarios en los grupos focales que sustentan este estudio:

“Estamos tan atemorizados entre nosotros mismos que no podemos enfrentar a los criminales y como la policía no nos ayuda, nos vemos obligados a hacernos amigos de esos criminales, o sea, ser amistosos con ellos, porque si tratamos de confrontarlos ellos nos matan y la policía no va a hacer nada sobre eso.”⁵¹

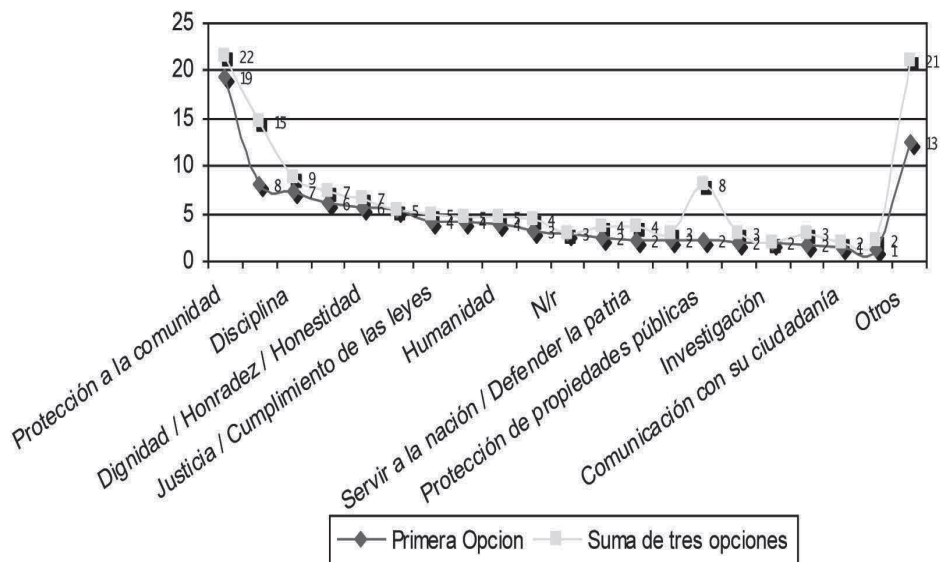
El precario desempeño es reconocido por los propios policías, según se observa en la reflexión que éstos hicieron sobre las fortalezas y debilidades de su ejercicio laboral (Tabla 6.3). En adición a las carencias de insumos y materiales para realizar su trabajo en los ámbitos locales, también reconocieron la inhabilidad de algunos policías para relacionarse con los comunitarios. Esta afirmación se complementa también con la queja expresada por otros de que en las comunidades se daba poco apoyo y reconocimiento a la labor policial.

Por otra parte, a los ojos de los residentes de los barrios, la institución esta compelida a cambiar sus prácticas de relacionamiento con la población

que sirve y que se encuentra problematizada, dividida entre los sentimientos de temor y de cuasi seguridad que les genera la policía. Esto significa principalmente reducir al máximo los abusos que cometen los uniformados con los residentes y mejorar el intercambio con los comunitarios. Pero también reconocen la necesidad de incrementar los patrullajes y mejorar las condiciones de trabajo del personal policial (Gráfico 6.9)

De lo dicho, el desempeño eficiente y efectivo es una función de la capacidad de control de las prácticas corruptas y vejatorias de los derechos ciudadanos, las cuales a su vez socavan el Estado de Derecho y la capacidad institucional para garantizar la entrega adecuada y oportuna de servicios a la ciudadanía. También es una función de la profesionalización, y de la claridad que llega a tener el personal policial respecto a sus objetivos y prioridades y en contraposición a atavismos culturales. Como lo muestra el siguiente gráfico 6.10, existe una ambigüedad estructural entre los principios que rigen su accionar y su ejercicio profesional, por medio de la cual se dicotomizan también las prioridades del servicio. Los agentes dieron ciertamente una alta prioridad a la protección a la comunidad sin embargo, valorizaron en menor medida el establecer comunicación con su ciudadanía, la justicia, la humanidad y el cumplimiento de las leyes. Preservar el orden público y mantener la disciplina fueron aspectos también mas altamente valorizados.

Gráfico 6.10 ¿Puede Mencionar Algunos de los Principios Básicos que Guían la Actuación de la Policía?



Fuente: Encuesta Interna a la Policía Nacional, Newlink, 2006

Si bien la adscripción priorizada de determinados valores no es estática, es a través de la formación profesional y del manejo de los referentes de legalidad que puede llegar a garantizarse el apego a los principios fundamentales de la actuación policial. Es decir, en el policiamiento moderno debe haber una correspondencia entre las funciones que ejecuta el personal de acuerdo a sus capacidades especializadas, las cuales son desempeñadas en un marco protocolar y valorativo que define y supervisa la institución. Sin embargo, la encuesta aplicada a la policía en el 2006 evidenció la endeble formación que reciben los agentes, principalmente los de baja nomenclatura que son los que pasan más tiempo en contacto con los moradores. Como lo indica el gráfico 6.12, el 55% de los agentes entrevistados declaró no haber recibido ningún tipo de entrenamiento. Esta respuesta la ofreció el 60% de los agentes de bajo rango y 53% de rango alto, lo que quiere decir que en los niveles superiores tampoco se adiestra el personal en las tareas de supervisión, planificación y administración del personal subalterno.

Las soluciones propuestas a estos problemas varían según sea la posición que ocupen los actores en el circuito de oferta y demanda del servicio. Estas propuestas pendulan entre aquellas que enfatizan en los síntomas, donde se sitúa la presión ciudadana de que se roten a los policías para evitar el contubernio de éstos con los delincuentes y de que los militares sustituyan en sus labores a los uniformados, por considerar a aquellos menos corruptos y más eficientes. Igual de sintomática es la perspectiva policial que enfatiza en el incremento de la dotación de personal y recursos para solventar lo que ellos consideran es la razón fundamental del déficit en la capacidad de entrega. Contrastantemente, otros actores buscan salidas a cuestiones más estructurales como la desorganización institucional y el papel del Estado moderno, sometido a serios desafíos y transformaciones en sus capacidades, recursos, poderes e incidencia frente a otros actores privados. Todos estos acercamientos constituyen la espada de Damocles que pende sobre las iniciativas de reforma policial en el país.

La Reforma Policial del 2000-2004

Estos dilemas han condicionado los diversos intentos de reingeniería institucional, reestructuración, renovación y finalmente reformas en la historia “moderna” de la institución policial. Como se sabe por la abundante literatura sobre el tema, las reformas policiales son un recurso instrumental de transformación doctrinaria, orgánica, funcional y de modernización institucional.⁵² El objetivo subyacente de toda reforma apunta a eficientizar el sistema preventivo y coercitivo frente a la expansión y complejización de la criminalidad y la conflictividad social. Dado el creciente énfasis que la seguridad ciudadana juega en el ámbito del desarrollo y de la gobernabilidad democrática, las reformas actuales de los sistemas policial, de justicia y penitenciarios apuntalan también a objetivos más holísticos de consolidación de gobiernos de seguridad. Sin embargo, en muchos países estos propósitos han seguido una trayectoria diacrónica. En República Dominicana, por ejemplo, se registran para la última veintena de años apenas dos grandes momentos de reformas policiales, el último de ellos, inserto en el marco de

una reforma integral del sistema de seguridad y justicia penal. Sobre esta experiencia se amplía en el capítulo siguiente.

La primera iniciativa de reforma policial arrancó en el año 2000, al inicio del gobierno socialdemócrata de Hipólito Mejía, con la creación de una Comisión para la Reforma y Modernización de la Policía Nacional, bajo el mandato de elaborar un plan integral que expresara los lineamientos estratégicos, una nueva visión y enfoque institucional para la policía.⁵³ En el contexto que sirvió de antesala a esta iniciativa, se destacaba la PN, que protagonizaba desde mediados de los noventa una escalada de muertes violentas contra civiles residentes en los barrios más empobrecidos del Distrito Nacional y que para ese año electoral sumaban ya entre 150 y 200 asesinatos provocados por uniformados. Esta situación desató una cerrada presión social proveniente principalmente de organizaciones civiles no gubernamentales, alrededor de las demandas por un sistema preventivo y correctivo que fuese respetuoso de los derechos humanos y de las prerrogativas constitucionales ciudadanas. Por mas represiva que resultaba la policía, menos confianza generaba entre los ciudadanos frente al agravamiento de la inseguridad en el país. Para el año 2004, algunas encuestas nacionales registraban el incremento de la desconfianza en la institución, por parte del 50% de los ciudadanos entrevistados, con respecto a 36% que habían expresado desconfianza diez años antes.⁵⁴ Estos hechos marcaron un momento distintivo en la incidencia de voluntades externas que propugnaban por cambios radicales de las estructuras y patrones de relacionamiento de la institución policial con la ciudadanía; hasta entonces, las situaciones de malas prácticas, abuso de poder, actos de corrupción e ineficiencia institucional se dirimían internamente, por medio de un sistema informal de sanciones y prebendas y a través de los tribunales policiales de excepción.

La comisión de reforma sometió al Ejecutivo una ambiciosa propuesta estratégica que incluyó varios componentes, entre los que destacaba sobretudo una revisión completa de la Ley Institucional de la PN. En ésta se

redefinían las misiones, funciones, los principios y los procedimientos que deberían regir los cuerpos del orden público; su marco jurídico específico; su profesionalización y modernización; las condiciones de trabajo del personal y los términos bajo los cuales la institución debería relacionarse con la ciudadanía. Los ejes que impulsaron la propuesta reformista gravitaban alrededor de: 1) la desmilitarización policial (ethos, estructura, organización interna, doctrina, formación, reclutamiento y subordinación casi directo al fuero militar); 2) la profesionalización, vía el reforzamiento de capacidades y destrezas; 3) la abolición de prerrogativas como los tribunales policiales y 4) la conformación de controles internos y externos. El proyecto de Ley incluyó la conformación de un Consejo Superior Policial integrado por el Secretario de Interior y Policía, el Procurador General, el Consultor Jurídico, el Director, Subdirector, Inspector General y siete directores departamentales de la PN, con funciones de asesoría y directivas, relacionadas al diseño de lineamientos generales del accionar policial, ponderaciones de informes provenientes del Ministerio Público y de la Inspectoría General; diseño de programas de formación profesional y responsabilidades de planificación estratégica y de asesoramiento al Ejecutivo. En buena medida esta comisión, conformada en su mayoría por miembros de la policía, usurpaba o replicaba funciones de conducción estratégica que eran atribuciones del Secretario de Interior y Policía, lo cual resultaba anacrónico a los objetivos de la gestión política, no policial, de la institución.

Desde la sociedad civil, una pluralidad de actores propulsaban los cambios y cifraron sus expectativas y esfuerzos en la reforma de la ley orgánica de la policía, bajo la presunción de que una vez reformulado el marco legal y regulatorio institucional, ello apuntalaría los cambios orgánicos y estructurales necesarios. En realidad, se trató de un proceso tortuoso y difícil de concretar, debido a por lo menos tres factores: En primer lugar, la resistencia interna a las reformas. Rápidamente se hizo evidente la falta de interlocutores comprometidos con los cambios al interno de la institución policial y de las instancias estatales relacionadas, con la excepción de un reducido grupo de legisladores. Por su parte, un influyente grupo de militares

retirados, que en el pasado habían ocupado la jefatura policial constituyeron un frente cerrado de oposición a las modificaciones más relevantes contenidas en la propuesta de ley, especialmente la relacionada a la eliminación de los tribunales policiales. Un segundo escollo que encaró esta iniciativa de cambio fue el no haber estado articulado a un esfuerzo reformista amplio del sistema de seguridad. La propia desorganización administrativa del sector produjo el paralelismo de instancias competentes como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), de conformación e inclinación militar en sus métodos de trabajo y directamente dependiente del Ejecutivo. Esta instancia es la encargada del control y represión del consumo, distribución y tráfico de drogas y sustancias controladas en el territorio nacional y en los barrios, así como del manejo de la inteligencia anti narcótica, la cual por demás, no es compartida con la Policía Nacional. Finalmente, el proceso de reestructuración funcional tuvo el efecto contraproducente de sobreponer varios cuerpos policiales (de tránsito, de turismo, de aduanas, escolares) que funcionaban más como dependencias de los respectivos ministerios de Transporte, Turismo y Educación, que como componentes de la PN, afectando su estructura orgánica y acentuando la esquizofrenia institucional de los cuerpos de seguridad pública.

De hecho, cada uno de estos aspectos resultó controversial no sólo desde el ámbito estrictamente policial, sino también, y de manera especial desde la esfera de la justicia y del Ministerio Público, ambos igualmente sometidos al escrutinio público. Por un lado, el sistema de justicia adolecía de una extrema debilidad institucional y de escasa legitimidad atribuida al reducido margen de independencia que tenía con respecto a otras instancias estatales, incluyendo la figura del Ejecutivo, que nombraba a los jueces, quienes tampoco gozaban de inamovilidad, lo cual hacía muy difícil y en ocasiones imposible, garantizar la transparencia y la confiabilidad de los procesos penales. Se trataba además de un sector generalmente descapitalizado, con un personal mínimamente capacitado y afectado por altos niveles de corrupción y burocratización, reconocido por el 36% de los usuarios del sistema que en el 2004 declararon haber sido extorsionados en las fiscalías y los tribunales.⁵⁵

La situación desde mediados de los 90 no podría ser mas crítica; el país apenas contaba con 532 jueces, arrojando una tasa de un juez por cada 15,550 habitantes. Correlativo al deterioro del sistema era la opinión de los ciudadanos, expresada en el aumento entre 1994 y el 2004 del porcentaje de personas que consideró que si fuesen víctimas de un crimen no confiarían en el sistema de justicia para castigar a los culpables. Este patrón actitudinal siguió reforzándose en las sucesivas encuestas de cultura política, cuando el promedio de confianza en el sistema judicial se redujo de 51.1% (2004) a 41.4% (2006).⁵⁶ En cierta medida esta respuesta de sectores de la ciudadanía continua reflejando una acentuada percepción respecto a los altos niveles de inequidad e injusticia del sistema, que se expresan en quiénes tienen verdaderamente acceso a los recursos garantistas y en que proporcion. Si se toma en cuenta el hecho de que en el Distrito Nacional los casos tipificados de violación de la Ley de Drogas que son atendidos por los defensores públicos representan el 40% del total de infracciones y que como confirman funcionarios de la Oficina Nacional de la Defensa Pública (ONDP), estos involucran a vendedores detallistas y a consumidores, estamos hablando de que el sistema de control y persecución pública del delito esta ampliamente sezdado en perjuicio de los segmentos poblacionales mas desfavorecidos. En palabras del representante de la ONG Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y miembro del Consejo Nacional de Defensa Pública: “La mayoría de las personas que son sometidas en esa materia generalmente no son los cabecillas, sino que son (personas) utilizadas como mulas, y a fin de cuentas, son gente que no tienen los recursos para pagar una asistencia legal.” Esta opinion fue corroborada por otro reconocido jurista, al afirmar que “usualmente a la Defensa Pública recurren los imputados de escasos recursos, y que en consecuencia, se debe asumir que hay un alto porcentaje de jóvenes de clase baja involucrados en el delito de drogas.”⁵⁷ En esa misma tónica, el Fiscal del Distrito Nacional, Alejandro Moscoso Segarra coroboro que: La mayoría de los casos de narcotráfico importantes en el Distrito Nacional lo conocen abogados privados (...) los casos más sonoros, todos tienen defensores privados.”⁵⁸ En cambio, los casos que involucran a

personas de escasos recursos son atendidos por la Oficina Nacional de la Defensa Pública (ONDP) que para el año 2009 contaba apenas con 184 defensores públicos en 11 departamentos judiciales del país cuando la demanda que atiende más del 60% de los casos sometidos ante los tribunales, requiere cuando menos 400 defensores públicos según la estimación de los juristas. En segundo lugar, altísimos niveles de impunidad condicionan la efectividad y legitimidad del sistema de justicia, extremadamente benigno con funcionarios públicos que han cometido latrocinio con los recursos del Estado así como con individuos dentro del sector privado con influencia económica y política. Así, para el año 2003 la ONG Participación Ciudadana (PC) puso en evidencia en su estudio *Veinte Años de Impunidad*, el hecho de que de 130 casos de corrupción vigentes ante los tribunales, solamente seis terminaron con decisiones judiciales y solo uno de ellos recibió sanción, no penal contra la persona inculpada. La conclusión del estudio de PC fue la siguiente: “Hasta la fecha, nadie ha sido condenado a penas criminales, por corrupción, en los últimos veinte años.”⁵⁹

Como suele suceder en muchos países, el sistema de justicia dominicano mostraba un amplio trecho entre la letra de la ley y su aplicación, y es posible derivar de esta realidad la proclividad de sectores de la población a utilizar mecanismos no lícitos e inhumanos de justicia privada como las acciones de vigilantismo, que en el país, como en el resto de Latinoamérica, han llegado a convertirse en el mecanismo expedito de expiación de culpa. Esta realidad institucional condicionó la actitud y el comportamiento de la ciudadanía más allá de los posibles efectos compensatorios que pudieran producir las reformas, sometidas a complejos vaivenes y cuyos efectos se perciben en el largo plazo. El corolario más preocupante de esta tendencia es el hecho de que los ciudadanos estén dispuestos a ceder poderes extralegales a instituciones que ellos mismos ven como corruptas e ineficientes. Muestra de ello es el dato que entre 2004 y 2006 el porcentaje de ciudadanos que consideró permisible la actuación extralegal para capturar a delincuentes ascendió de 23% a 41% respectivamente.⁶⁰ En general, a mayor percepción de inseguridad, mayor tolerancia a que los organismos de control actúen al

margen de la ley, lo que explica que para el 2004 69% de los ciudadanos entrevistados valorara la necesidad de un gobierno de mano dura que fuese capaz de imponer respeto a la ley y orden a toda costa.⁶¹

Hay que destacar sin embargo que estas actitudes varían de acuerdo a la posición social que se ocupe. Mientras el 82% de los entrevistados pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos consideró que la policía debería actuar de acuerdo con la ley al detener a un delincuente, el porcentaje de personas de estratos socioeconómicos altos que considero lo mismo se redujo a un 69%. Esta relación fue similar en lo relativo a la aceptación del debido proceso en el caso de la detención de delincuentes.⁶²

En un sentido perverso, el curso que trazaba la justicia durante esos años complementaba el también desinstitucionalizado y deslegitimado sistema policial de control, que igualmente hacía y hace uso de un sistema privado ilícito y deshumanizante de enjuiciamientos y condenas, a través de las ejecuciones extrajudiciales. Correlativamente, estos arreglos se sustentaban y a la vez reforzaban un régimen de impunidades en el centro de un Estado débil con un sistema de derechos con serias falencias que ponía en evidencia los límites de las políticas y de las instituciones que las sustentaban. Nada reflejaba más esta realidad que lo que ocurría en el sistema penitenciario que para el año 2004 acogía una población de 12,708 personas distribuidas en 42 recintos carcelarios que funcionaban bajo condiciones deplorables. Estos reclusos no tenían garantizada su integridad física y menos aun sus derechos civiles, dado que todavía en el 2005, 64.5% de los presos se encontraban bajo condiciones preventivas, es decir, detenidos sin proceso, cifra que superaba en mucho el promedio para América Latina (54.8%).⁶³ Esta población convivía en condiciones de extremo hacinamiento, reflejadas en las tasas más altas de densidad carcelaria en la región (156%). De los 13,500 reclusos que existían en el 2005 solo 6,300 tenían acceso a camas, obligando al 53% restante a dormir en el suelo, en cárceles carentes de cocinas, comedores, servicio sanitario y eléctrico. Sólo 15 de los 42 recintos contaban con consultorios médicos o espacios recreativos y solo 7 estaban equipados con escuelas. Menos de la mitad poseían teléfonos o sistema de transporte.

En el precario entorno de este régimen fallido de seguridad pública y de justicia penal, la reforma policial se presentaba como un evento aislado que dejaba inconclusa la cuestión de la separación de las funciones policiales de investigación, administrativas y operativas formuladas en la ley y que, como ya se señaló, eran esenciales al manejo profesional y democrático de la seguridad. Sin embargo, en el año 2001 se sometió al Congreso Nacional la propuesta de ley orgánica de la PN dando inicio a un debate semi-público que duraría varios años, en los cuales, los esfuerzos transformadores sucumbirían frente a la resistencia impuesta por sectores burocráticos y políticos conservadores enquistados en los altos niveles de la jerarquía institucional, respaldados por casi un centenar de oficiales militares retirados, que habían comandado el cuerpo policial en el pasado hasta muy recientemente.⁶⁴ La oposición a los cambios se sustentó en falacias que coadyuvaban el mantenimiento del *status quo* fallido de la institución. Por un lado, se asumía que el control y administración de la Policía era demasiado esencial a la seguridad del Estado como para delegarlo a la ciudadanía. Por otro lado, subyacía la prejuiciada convicción de que los procedimientos democráticos resultaban incompatibles con los esfuerzos de enfrentamiento de la criminalidad. Ambos supuestos compatibilizaban con la visión militarizada de la seguridad pública y de sus agentes, a la que nos hemos referido anteriormente, definiendo la institución policial a través de su doctrina, estructura, organización interna, entrenamiento y reclutamiento. En términos disciplinarios, la existencia de fueros privilegiados, materializados en los tribunales policiales también constituían un rezago del perfil militarista de la institución.

Así, las iniciativas de reformas policiales popularmente demandadas y puestas en marcha a inicio del 2000 en cierta medida festinaron las propuestas más cabales de reestructuración generadas desde la sociedad civil. Pese a ello, en el 2004, todavía bajo el mandato de Hipólito Mejía, se sancionó la Ley Institucional de la Policía Nacional que estableció como objeto de la PN:

“Proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el

delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente, velar por el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones, con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y el desarrollo económico sostenible del país.”⁶⁵

Bajo los términos de esta nueva ley orgánica el ciudadano y sus garantías ciudadanas pasaba a tener por primera vez centralidad como sujeto beneficiario y no simplemente como objeto punitivo y de control. A pesar de lo controversial que resultaba la figura del Consejo Superior Policial al menos ofrecía una instancia colegiada de planificación intra e intersectorial, lo que en cierta medida relativizaba el peso preponderante del jefe de la policía en su relación con el Ejecutivo. También se fijaron algunos principios básicos del ejercicio policial y se deslindó al menos formalmente la función preventiva de la investigativa. La nueva ley institucional acotó sin embargo gran parte del debate promovido desde sectores pro-reforma dentro del Congreso Nacional, pero al menos vigorizó la presión social en favor de cambios más profundos que comenzarían a verse discretamente en un segundo momento de reformas, entre mediados y finales del 2000, bajo la dirección de un nuevo gobierno de orientación liberal, encabezado nuevamente por el una vez más presidente Leonel Fernández Reyna. Como se muestra en el próximo capítulo, la puesta en escena de este segundo intento de reforma replanteó el debate sobre los alcances y contenidos alrededor de dos tendencias reformistas que paradójicamente continúan contraponiéndose: de un lado, la propuesta más radical que favorece su refundación como una institución flexible, polivalente y estrictamente apegada al respeto de los derechos humanos, subordinada además al control civil y referida a una estrategia integral de seguridad ciudadana. Por otro lado, un acercamiento acotado de cambios que enfatizan en los factores logísticos y en la racionalidad instrumental del aparato policial y que abdica una perspectiva integral, al cifrar de manera casi exclusiva en esta entidad el abordaje de la seguridad ciudadana.

Conclusión

Institucionalidad y Legitimidad Democrática

Lo analizado en este capítulo permite constatar que la política criminal pre-democrática predominante hasta mediados del 2000 redujo la seguridad a una cuestión privativa de la policía y de las fuerzas armadas y eventualmente de la seguridad privada. Este patrón, vigente desde los tiempos de la dictadura trujillista, continuó reiterándose a pesar de la relativa modernización de la sociedad dominicana. Durante esos años, los dos pilares institucionales de la política de seguridad pública: la policía nacional y la justicia dominicana, se mantuvieron fuera del escrutinio público y por ende, de la presión para reformarse. Hasta inicios del presente siglo ambos sectores continuaban funcionando como un coto cerrado, debido en parte a la inexistencia de un gobierno de la seguridad regido por códigos normativos, reglas explícitas, estrategias políticas concertadas y sistemas transparentes de rendición de cuentas. Por el contrario, el sistema de seguridad y justicia consistía en un entramado de relaciones y procedimientos escleróticos, incapaces de adaptarse a los cambios sociales y contextuales y menos aún a parámetros internacionalmente consensuados.

Constituida como un recurso de presión política y de disciplinamiento social, la PN fungió como una fuerza de choque contra los adversarios de los diferentes regímenes, contra los movimientos urbanos reivindicativos, sindicales, juveniles y barriales. En la asunción de estas funciones primó la ausencia de normas y protocolos de relacionamiento, de uso de la fuerza y de la proporcionalidad de su intervención.

A lo largo de los años, este patrón cultural y gerencial tuvo consecuencias para la institucionalidad y la legitimidad del cuerpo que marcarían incluso los eventuales procesos de reforma puestos en práctica: por un lado, obstaculizó la adecuación de sus formatos, metodologías y capacidades de los sistemas preventivos de control y conjuración ante los nuevos escenarios de conflictividad y criminalidad emergentes en el país. Esta condición se proyectó hacia la sociedad dominicana como incapacidad sistémica de la

policía para actuar eficaz, oportuna y escrupulosamente, en conjunción con un sistema de justicia igualmente deficitario y discriminatorio, que privilegiaba a sectores bien posicionados económica y políticamente. Consecuentemente, con el incremento de la criminalidad, aumentó el sentimiento de inseguridad y de desprotección de los ciudadanos. La explícita transferencia por parte de los gobiernos a la institución policial (y militar) de las prerrogativas de diseñar, ejecutar y monitorear las políticas y medidas de seguridad catapultó la autonomización efectiva de estos aparatos respecto al control civil ampliado y a segmentos dentro del propio Estado. Por otro lado, la formalización de este patrón puso de manifiesto la incapacidad institucional para sancionar, corregir, compensar y remediar los errores y las malas prácticas en las que incurría el personal policial y judicial. En el caso de los primeros, estando la institución del orden básicamente al servicio de las elites políticas y gubernamentales, pocas veces sus miembros han tenido que rendir cuentas de su desempeño, lo que les dió además un amplio margen de autonomía para la reingeniería de sus misiones, la evaluación viciada del cumplimiento de sus funciones, acerca de su manejo presupuestario, del control disciplinario y del tipo de relación que establecía con la ciudadanía y con otras instancias estatales como el Ministerio de Interior y el Congreso Nacional.

Llegado el momento de demandas sociales en favor de las reformas institucionales la cuestión de la institucionalidad se dirimió por la vía del reordenamiento funcional y doctrinario de las instituciones del orden público, mientras la problemática de la legitimidad se abordó por medio de subterfugios relacionados al desempeño de su membresía, utilizando las recurrentes limpiezas o purgas institucionales como el mecanismo de facto y por ende como el inhibidor de reformas más profundas. Un indicador resonante de la resistencia al cambio es la perdurabilidad de la violencia institucional a lo largo de diferentes intentos de modernización estatal e institucional. La perpetuación de conductas arbitrarias y lesivas a la integridad física y moral ciudadana por parte de los que tienen el mandato de tutelar los derechos fundamentales se manifiesta en las ejecuciones

extrajudiciales contra sospechosos delincuentes, las cuales han constituido por décadas una táctica de facto en los vecindarios pobres, donde se han concentrado históricamente los operativos policiales. En tales escenarios, la discrecionalidad policial en el uso excesivo de la fuerza ha encontrado respaldo en un sistema falto de controles internos y en un consistente distanciamiento entre la ley formal y su aplicación. Por otro lado, la tolerancia manifiesta por sectores sociales diversos ante estas prácticas ilícitas institucionalizadas que vulneran los derechos ciudadanos deja entrever cómo la cultura institucional autoritaria permea la construcción de lo social y lo político contemporáneo, reconstituyéndose a través de las interacciones cotidianas. Bajo este régimen de control y secularización de la vida social se auspició una profilaxis social entre sectores poblacionales urbanos desventajados, validando una política adversa y discriminatoria de mano dura contra la juventud pobre y contra los infractores de la ley. Estas prácticas recrean un dominio incontestado del control ilegítimo de la violencia que encuentra eco en un perpetuado ejercicio de impunidad que perfila a la policía más como un actor violento y criminal que como un instrumento de política pública. Como se verá en el próximo capítulo, a pesar de los avances en las políticas y estrategias de seguridad ciudadana, esta agenda pendiente continua encubriendo déficits importantes en la gestión del sistema de seguridad y justicia.

El incremento de la inseguridad en el país y la prevalencia de múltiples violencias, incluyendo la institucional, ha llevado a los gobiernos dominicanos pre y pos democráticos a pendular entre un sistema binario de fuerza y un sistema experimental reformista de reestructuración de los sistemas de control y justicia, a sabiendas de que una policía y una justicia más eficientes, capacitadas y creíbles pueden impactar de manera más efectiva que políticas reactivas y exclusivamente represivas. Sin embargo, la línea que separa ambas vertientes no es diáfana ni su balance tampoco ha sido concluyente, como lo muestra la experiencia fallida de reforma 2000-2004.

Algunos estudiosos entienden que las reformas decretadas desde arriba hacia abajo por regímenes personalistas y presidencialistas pueden fácilmente ser socavadas por las improntas de control y emergencia que derivan en el uso recurrente a la mano dura, socavando así la intencionalidad de cambio.⁶⁶ También porque con frecuencia ambos acercamientos terminan superponiéndose por el arrastre de culturas institucionales muy arraigadas o por razones políticas que encaran las elites gobernantes, actuando, como se vió aquí, en detrimento de reformas policiales auténticas. Como lo destacan especialistas, esta polarización se traduce en presión política interna por parte de sectores contra-reformistas dispuestos a socavar cualquier iniciativa que induzca la pérdida de poder y espacio de influencia frente a otros actores institucionales y sociales.⁶⁷ También son capturadas por la presión política que sienten las elites gubernamentales para producir resultados durante sus respectivos mandatos, confrontados en los períodos electorales por candidatos rivales que alegan debilidad o incapacidad para enfrentar las tendencias criminógenas y violentas. Por lo general, este tipo de presión política tiende a radicalizar las respuestas en favor de políticas reactivas y de endurecimiento.⁶⁸ Es precisamente por todo ello que la construcción de políticas de seguridad ciudadana democráticas supone ante todo un proceso de reorganización del Estado y de rearticulación con la sociedad, que trasciende la simple reingeniería institucional. A la necesaria profesionalización y eficientización de éstas instancias operativas y burocráticas trasciende el objetivo de construir ciudadanías en pleno ejercicio de sus derechos, de su integridad y de su seguridad, pero también de su capacidad de co-participar en la confección de políticas que puedan beneficiarles. Vistos aquí los límites y obstáculos enfrentados en este campo, los retos y posibilidades de superarlos son por tanto inconmensurables. Sobre estos límites y posibilidades se trata el capítulo siguiente.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

VIII

Refundar el Gobierno de la Seguridad: El Plan de Seguridad Democrática y la Política Criminal



CAPITULO VII

Refundar el Gobierno de la Seguridad: El Plan de Seguridad Democrática y la Política Criminal

Introducción



Los capítulos precedentes dan cuenta de la crisis de inseguridad en República Dominicana que alcanzó su pico en la primera mitad del 2000, cuando la criminalidad se hizo más patente, más compleja y más expansiva. Esta crisis confrontó a un Estado inadecuadamente preparado; sin políticas o estrategias explícitas preventivas o correctivas, sin control democrático de sus fuerzas de seguridad y sin un sistema de justicia eficiente y respetuoso del estado de derecho. De hecho, esta precaria institucionalidad, operando en condiciones de presión para responder a la creciente criminalidad, derivó en mayores arbitrariedades contra los sectores más desventajados de la ciudadanía.¹ Esto se constató en el incremento sostenido de las redadas policiales en las localidades de bajos ingresos, en las recurrentes muertes de jóvenes provenientes de estos barrios, provocadas por la policía, y en las detenciones arbitrarias de adolescentes por la comisión de delitos menores. La tradicionalmente adversa relación Estado-sociedad continuó reiterándose en los abusos cometidos por las instancias policiales, militares, jueces y servidores públicos; también en sus prácticas corruptas que deslegitimaban a las clases políticas y a las instituciones de servicio y en el desencanto popular que solo tuvo como vía de escape la activación de las protestas y la agudización de la conflictividad social.

A la par con el afianzamiento de los gobiernos democráticamente electos que se sucedieron entre los años 90s y la década siguiente, aun aquellos que promovieron reformas estatales importantes, mantuvieron rezagadas o no se comprometieron a fondo con las reformas al sistema

de seguridad ciudadana y de justicia penal, de carácter reactivo y maximalista.² Este letargo de las elites políticas y gobernantes para actuar comprensivamente sobre los nuevos escenarios nacionales de inseguridad tuvo sus consecuencias con el escalamiento acumulado de la conflictividad violenta, de la delincuencia común y de la presencia en el país de una criminalidad compleja, no necesariamente estructurada pero sí cada vez mas vinculada a las tendencias transnacionales de la criminalidad organizada, especialmente del narcotráfico y del lavado de dinero ilícito, pero también eventualmente de otras modalidades criminales como la extorsión, el secuestro, las acciones de sicariato, el tráfico de personas y otros ilícitos. Este fue el escenario que encontró el presidente Leonel Fernández en su segundo mandato no consecutivo de gobierno (2004-2008) al ganar las elecciones frente al saliente partido socialdemócrata.

En este capítulo se analiza en un primer momento la respuesta institucional del Estado ante los nuevos escenarios de criminalidad violenta. Particularmente se estudia la salida que buscó el gobierno de Fernández con el diseño e implementación de una política gubernamental de seguridad, el Plan de Seguridad Democrática (PSD), autoproclamada democrática y que propugna por constituirse en una política de Estado. El diseño de esta política descansó en un equipo especializado de consultores (Newlink), conformado por un personal internacional y una especialista nacional (Lilian Bobea) y liderado por un académico, Eduardo Gamarra, asesor político de Fernández desde su primera campaña en el año 1996. En los años sucesivos, este equipo acompañó a los implementadores del PSD, monitoreando el desempeño y los impactos de la estrategia y haciendo los ajustes necesarios. Muchas de estas reuniones evaluativas estuvieron dirigidas por el presidente Fernández, evidenciando su compromiso con el Plan.

Aquí se exploran las posibles razones que dieron origen a esta política con la instauración del nuevo gobierno y los parámetros conceptuales dentro de los que fue diseñada; se presentan sus objetivos generales y particulares y sus componentes temáticos, en función de la realidad que pretendía

impactar. También se examinan los intentos y mecanismos empleados para entender la realidad social, política e institucional dentro de la cual operaría el PSD. Estos aspectos se refieren por tanto al ideal constructivista del PSD. En un segundo momento, se analiza la realidad del PSD; sus resultados a cinco años de implementación. Se estudia el desempeño de sus diferentes componentes y los impactos alcanzados en función de los objetivos propuestos, así como los resultados no previstos que produjo el PSD. Se evalúan sus logros y sus limitantes y se hipotétizan las razones en cada caso, como también sus consecuencias en tanto que política de gobierno. De esta experiencia se desprenden una serie de reflexiones sobre los impactos en la gobernabilidad democrática y sobre el carácter de la democracia dominicana que consideramos son referentes útiles para entender procesos similares en otros países de la región.

Orígenes y Referentes del Plan de Seguridad Democrática y de la Política Criminal del Estado Dominicano

Cuando Leonel Fernández Reyna asumió el poder en agosto del 2004 el país atravesaba por la peor crisis de seguridad ciudadana en su historia pos autoritaria. La inseguridad pública era percibida por los dominicanos como uno de los tres problemas que el nuevo gobierno debía resolver. El narcomenudeo y la criminalidad violenta armada se instauraban como modalidades delictivas y las crónicas sobre la perpetración de asaltos a plena luz del día, muchas veces con resultados fatales para las víctimas llenaban las primeras planas de los tabloides o circulaban de boca en boca. Cada día los medios de comunicación presentaban a la opinión pública un cuadro caótico de lo que acontecía en el ámbito estatal: por un lado, oficiales militares y agentes policiales, jueces, funcionarios y algunos senadores eran denunciados por sus implicaciones en actividades corruptas y delictivas relacionadas por lo general al narcotráfico, al lavado de dinero y a prácticas de extorsión. Por otro lado, la reiterada violencia policial continuaba cobrando la vida de cientos de jóvenes pobres, abatidos en lo que la policía denominaba eufemísticamente “intercambios de disparos”

y respecto a los cuales organizaciones nacionales e internacionales como Amnesty International, Human Rights Watch y el Departamento de Estado se referían como una flagrante violación a los derechos humanos.

Frente a lo que se evidenciaba como una absoluta falta de control, sectores empresariales, inversionistas, profesionales miembros de una pujante clase alta y media alta y la jerarquía eclesial reclamaban al nuevo gobierno el tomar acciones contundentes, destacando la inhabilidad de las fuerzas de seguridad para imponer el orden a toda costa. Concomitantemente con las demandas por empleo y servicios públicos, las organizaciones populares también se manifestaban en los barrios en reclamo de protección. La provisión de seguridad pasó a ser un rasero por el cual se validaba o se descalificaba la capacidad del gobierno para administrar la cosa pública.

Para el gobierno liberal de Fernández, esta situación planteaba de entrada un desafío al proyecto modernizador que había iniciado a mediados de los 90, el cual involucró una propuesta de reestructuración estatal que había mostrado avances importantes en las áreas administrativas y de servicios públicos pero que fue interrumpido con el ascenso al poder cuatro años más tarde del partido opositor (2000-2004). Para la nueva administración era claro que el aumento real y percibido de la inseguridad tendría un impacto directo en la confianza institucional y en la credibilidad de su nuevo gobierno. Pero además, para un país altamente dependiente de los recursos externos provenientes de la inversión, del turismo y de la ayuda internacional, resultaba sumamente costoso obliterar la relación principal-agente que condicionaba el flujo de recursos a una clara intencionalidad de reducir los riesgos relacionados al auge de la criminalidad, a la inestabilidad social y sobre todo a la disfuncionalidad de aparatos estatales predatorios y deslegitimados. A los ojos de las nuevas autoridades, la situación demandaba una respuesta que no había sido ofertada hasta el momento por los gobiernos anteriores. Esta respuesta se concretó en febrero del 2005 en la propuesta estratégico-política de seguridad ciudadana, orientada a replantear el sistema preventivo, coercitivo y correctivo de la seguridad. Dicha estrategia política se

definió desde el inicio como democrática y enfocada en las preocupaciones ciudadanas, en contraposición a la tradicional orientación estadocéntrica de las políticas de seguridad nacional vigentes hasta entonces.³ El Plan de Seguridad Democrática fue conceptualizado partiendo de la premisa que la seguridad ciudadana es una situación social y política en la que el Estado garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos civiles.⁴ Esta interpretación es concordante con el énfasis puesto por el PNUD de que es este compromiso de protección de los derechos universales de los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, lo que constituye el fundamento de las políticas de seguridad ciudadana y que el mismo debe estar fundamentado en una obligatoriedad jurídica.⁵ Consustanciales al PSD surgieron también otras iniciativas de reforma al sistema judicial penal y al tratamiento de la criminalidad compleja. En la línea de prefigurar el perfil y la naturaleza del PSD, los formuladores tomaron como referencias válidas un conjunto de experiencias consideradas exitosas en otros países latinoamericanos, las cuales enfatizaban en el establecimiento de mecanismos institucionales eficientes para prevenir, controlar y neutralizar peligros, riesgos o conflictos que lesionan esos derechos, libertades y garantías. Gran parte de estas estrategias aludían al papel de la policía como promotora de cambios e interlocutora entre el Estado y la ciudadanía, como en el modelo de policía comunitaria de Sao Paulo (1997) y en el de Minas Gerais, guiado por el mantra de “Comunidad, Solidaridad y Seguridad,” que enfoca en el trabajo conjunto policía-ciudadanía para la prevención y el control de la criminalidad. El caso del Cuerpo de Carabineros de Chile, resultó paradigmático en lo concerniente a la profesionalización de los cuerpos del orden y a su capacidad de entregar un servicio de calidad a través de la ejecutoria del Plan Cuadrante. Otras experiencias enfatizaban en la creación de espacios vinculantes intersectoriales de planificación y coordinación, como los Consejos Comunitarios de Seguridad y los Núcleos de Acción Local en Chile, orientados a ampliar la gestión de la seguridad en los ámbitos locales, facilitando la interacción de diversos actores en la promoción de la convivencia pacífica y el desarrollo local. En esta línea

se inscribía el Plan Comuna Segura, en Chile (2000). También el modelo bogotano ofrecía un referente conocido de desarrollo de una cultura ciudadana de respeto a la vida y a las normas, que lo mismo articulaba la administración presupuestal municipal con el enfoque preventivo y proactivo de la seguridad, promoviendo consultas ciudadanas y vinculando al sector empresarial en iniciativas de desarrollo comunitario. Un tercer grupo de experiencias revisadas versaban sobre el tratamiento de grupos vulnerables, como en el caso del proyecto Fica Vivo, en Minas Gerais, Brasil, orientado a reducir el armamentismo y la victimización entre la población joven y a promover su integración social. Estas experiencias fueron contrastadas con los impactos detrimentales de las políticas de mano dura en El Salvador y la Ley Antimaras (2003) en Centroamérica, de carácter estrictamente punitivo y cuya implementación terminó criminalizando todo tipo de actividades consideradas anómicas, como el uso de tatuajes y la membresía en pandillas. En contraste con las primeras, de carácter preventivo, estas políticas dieron carta abierta a violaciones de los derechos ciudadanos y a todo tipo de abusos del poder, sobrecargando además el sistema carcelario sin que se produjese un impacto en el incremento de la violencia y la criminalidad.⁶

Pese a la concurrencia en República Dominicana de factores similares a los que en América Latina propulsaban la criminalidad y la conflictividad social, este ejercicio comparativo no pretendía aplicar al escenario dominicano las mismas respuestas políticas implementadas en tales casos, sino más bien extraer de ellas lecciones aprendidas y prácticas mejoradas. Esas experiencias mostraban por ejemplo, el rol imprescindible de la participación real y activa de los ciudadanos, aportando insumos a las autoridades por medio de consultas ciudadanas, de consejos comunitarios y de diagnósticos locales. Los resultados en cada caso mostraron un cambio sustancialmente favorable en la relación entre ciudadanos y policías cuando tuvieron la oportunidad de trabajar mancomunadamente; también las ventajas de la aplicación de enfoques múltiples, de acuerdo a la diversidad de los problemas; la necesaria integralidad de las políticas de urbanización, educación, salud y empleo y el conocimiento imprescindible del contexto dentro de los que se desarrollan las reformas policiales y judiciales.

Por otro lado, los previos intentos fallidos de reforma en el país, ofrecían a las nuevas autoridades un prontuario de lecciones aprendidas en diversos ámbitos. En primer lugar, en lo relativo a la importancia de desarrollar un liderazgo comprometido con los cambios. Este liderazgo debería surgir desde las instancias estatales encargadas de instrumentar las reformas institucionales requeridas, dado que con frecuencia los condicionamientos a las reformas surgen de las resistencias al interno de las propias instituciones que se pretenden reformar. El hecho de que la política de seguridad nacional y ciudadana estuvo siempre capturada por las elites militares y policiales bloqueó el desarrollo de un capital institucional civil especializado en la gerencia de la seguridad. En segundo lugar, la unidimensionalidad de las iniciativas de reformas previas cooptó la necesaria integralidad de las políticas, produciendo lo que Alda y Beliz denominan un “populismo punitivo” que privilegia el rigor penal por encima de formas alternativas de tratamiento de los infractores.⁷ Por lo tanto, la concepción integral de las políticas, sugerían los varios autores, deberían partir de considerar la forma en cómo la violencia y la criminalidad impactan el bienestar ciudadano, el desarrollo económico, socavan o diluyen el capital social⁸ y condicionan la relación que el Estado establece con la sociedad, como regulador y reproductor de determinados ordenes sociales⁹

Fundamentos de la Nueva Política.

De cara a este análisis, el objetivo declarado del Plan de Seguridad Democrática no podía ser más explícito: reducir la criminalidad y fortalecer la democracia en el país, planteando: “la necesidad de reducir la violencia y la delincuencia y avanzar hacia una sociedad en la que todo ciudadano dominicano pueda desarrollar sus actividades en un clima de confianza, seguridad y respeto por sus derechos humanos.”¹⁰ El énfasis en estos tres aspectos (fomento de la confianza institucional, la seguridad y el respeto a los derechos humanos) introdujo una distinción respecto a las políticas y acciones reactivas y represivas implementadas por sus predecesores, estableciendo en su documento conceptual el carácter “proactivo y preventivo de las acciones.” Dada la integralidad que requería esta política de

seguridad ciudadana se propugnó en favor de una presencia más consistente de las instituciones estatales como Educación, Salud Pública, la Secretaría de la Juventud y la Procuraduría en la identificación de necesidades y en la búsqueda de soluciones. El presidente Fernández reconoció esta dimensión, declarando que: “la criminalidad es un fenómeno multidimensional que tiene factores socioeconómicos, que incluyen el problema de la pobreza, el desempleo, la inequidad, la fractura y la desintegración social.”¹¹ Se abogó por transversalizar los propósitos del Plan dentro de la estructura estatal para garantizar el tratamiento holístico de las políticas sectoriales de prevención y confrontación de la criminalidad violenta.¹² Finalmente, las reformas institucionales se concentrarían en los sub-sistemas policial y penal como los ejes más importantes de la estrategia.

La orientación democrática del PSD y de su política criminal se sustentaban a su vez en dos propósitos: a) Restaurar el tejido social, cualificando la relación Estado-sociedad e b) Integrar la ciudadanía y sus instituciones formales e informales como actores proactivos en el quehacer de la política pública. Lo primero se hizo manifiesto con el rechazo público expresado por el Ejecutivo al énfasis exclusivo en la coerción, al uso de métodos de tortura y de las ejecuciones extrajudiciales en la conjuración de la criminalidad, adhiriéndose a los principios constitucionales que amparan a los ciudadanos. Así, lo remarcó Fernández en su discurso inaugural: “Es preciso iniciar el desarrollo de una política en materia criminal tendente a garantizar la seguridad y la paz ciudadana, sin vulnerar los derechos individuales, el debido proceso y el Estado de Derecho.” Esto implicaba por un lado, la transformación del sistema acusatorio a un sistema adversarial donde los inculpados no fuesen sentenciados antes de ser juzgados. Por otro lado, requería objetivar el rol de la policía como agente proactivo en la provisión de seguridad, planteando una reforma institucional profunda que restituyera la confianza ciudadana en la institución, dado que 94% de la población consideraba que sólo los más ricos recibían protección policial. Esta reforma buscó apuntalar el ethos comunitario y la perspectiva de proximidad en el ejercicio policial cotidiano y particularmente, dignificar la función policial.

El segundo supuesto se delineó en la formulación conceptual del PSD al reconocer que la seguridad no es una tarea exclusivamente policial y que la misma requiere de una ciudadanía responsable y co-participativa en los espacios de planificación y diálogo con las autoridades. Consecuentemente, se consideró vital la participación ciudadana de las organizaciones locales y de las autoridades municipales en el diagnóstico y análisis de la realidad social y en el diseño de programas de acción, para lo cual se propuso crear y fortalecer redes de comunicación entre los ámbitos locales y las instituciones del orden público. Ambos propósitos requerían fomentar una cultura democrática a través de prácticas incluyentes, protectoras de los derechos ciudadanos y facilitadas a través de herramientas participativas en la implementación del PSD. De este modo, la estrategia de prevención del delito y promoción de la convivencia pacífica sugería una relación sinérgica como la graficada más abajo, entre el capital social (local) y el capital institucional como motor de las reformas.

Gráfico 7.1 Relación Sinérgica de Factores Sociales e Institucionales



Fuente: Elaboración propia, 2008

Aquí el concepto de redes sociales se refería al tipo de relaciones horizontales entre individuos articulados alrededor de intereses comunes.¹³ Varios teóricos concuerdan con que estos formatos interactivos se construyen a partir de un capital social acumulado.¹⁴ En República Dominicana este capital provino de experiencias organizativas previas que a su vez eran fruto de los procesos violentos de recomposición urbana y de confrontaciones con las fuerzas del orden en demanda de servicios sociales básicos; así como también, de la conformación de organizaciones de solidaridad de carácter religioso o vecinal favorecidas por las relaciones de parentesco y estrategias informales de sobrevivencia económica y social. Estas aportaban como insumos el trabajo organizativo acumulado por años de presencia en los barrios, operacionalizando agendas de trabajo en el ámbito del desarrollo comunitario. El dilema alrededor de este capital social y organizativo acumulado se planteaba sin embargo en los mismos términos de la cuestión sobre el capital institucional: ¿De qué manera el redimensionamiento de la criminalidad y la conflictividad social recomponían a la sociedad y a sus instituciones; a sus tradicionales prácticas organizativas y a su liderazgo? Como se vio en el capítulo V, muchos de esos formatos se fueron transformando a la luz de las adversas condiciones económicas, políticas y espaciales que en las últimas tres décadas de recesión y de aplicación de programas estructurales habían afectado particularmente a los sectores marginados. Por otro lado, el uso del clientelismo político con frecuencia distorsionó un papel más proactivo del liderazgo barrial y de la participación comunitaria en los momentos de negociación. Pero además, el empeoramiento de la pobreza y de las desigualdades sociales alimentó nuevos conflictos al interno de los barrios, creando más desconfianza intracomunitaria, sobretudo en la capacidad de las organizaciones y del liderazgo tradicional para representar e interceder por los intereses colectivos. Esto no quiere decir que no existiesen otras formas alternativas de resistencia y de participación social y política, pero estas se expresaban de manera diferente a los arreglos organizativos previos.

En estos contextos de cambio, la propuesta del PSD ofrecía al menos enunciativamente un nuevo espacio de activación de viejos liderazgos y la articulación de nuevos. Esto se vió reflejado en la línea basal del PSD, donde algunos líderes expresaron:

“El PSD es un plan estratégico para organizar los barrios, para conocer las necesidades de las diferentes comunidades y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y darle seguridad al barrio. En sentido general para dar cierta calidad de vida, en donde las personas se sientan con mayor seguridad.”¹⁵

“Yo tengo más de treinta años en acciones comunitarias y nunca había tenido la oportunidad que ahora tenemos de representar a la comunidad en pleno. Mi barrio es..., uno de los más grandes de Santiago. Es mucho trabajo pero nos ayuda a crecer.”¹⁶

Como se explica detalladamente más adelante, la concreción de esta propuesta sinérgica en tanto que agenda política del gobierno de la seguridad suponía serios desafíos. En primer lugar, para restituir una relación de confianza y coparticipación entre ciudadanos y los agentes del orden era necesario transformar a todos los niveles el sistema policial: orgánicamente, estructuralmente y disciplinariamente. Había que redefinirlo en términos conceptuales y misionales, empresa ésta que ninguna administración anterior había logrado o mostrado interés en encarar. Al propio tiempo, requería consolidar el gobierno político de la seguridad pública, desarrollando capacidades civiles de gestión, liderazgo y voluntad política, que hasta el momento tampoco eran patentes.

En el otro extremo de la ecuación estaba el papel crítico de los sujetos sociales y la reconstitución de sus capacidades organizativas y representativas que la tradición política y cultural dominicana, de tipo clientelar y maniquea había reducido a los términos de la confrontación o la subsunción del interés colectivo a los intereses corporatizados públicos y privados.

En tercer lugar, estaba la cuestión de la relación Estado-sociedad que se resumía en lo fundamental a la capacidad de convocatoria y concertación de intereses contrapuestos en el ámbito nacional. Esta agenda político-estratégica introdujo nuevas expectativas de cambio especialmente entre los sectores populares, que se expresaba en estos términos:

“Cuando hablamos de democracia estamos hablando de participación, entonces si estamos hablando de participación de los barrios, estamos buscando la integración de todos y todas, donde uno como persona se sienta con seguridad. Ahora realmente estamos a falta de eso. El Plan no se puede dirigir solamente a las personas que representan el programa, sino que cada actor, cada persona del barrio se sienta parte y se sienta responsable en este proyecto.”¹⁷

El corolario de estas deliberaciones era que a pesar de ser el PSD una propuesta político estratégica formulada de arriba hacia abajo por un grupo de especialistas y tecnócratas, los sujetos potencialmente beneficiarios entendían que su implementación no sería efectiva sin el concierto de otras fuerzas sociales, políticas y económicas, lo cual abrió expectativas de participación entre diversos actores sociales. Por un lado, el gobierno requería de interlocutores en los barrios para negociar las intervenciones sociales y replantear el trabajo policial con una orientación comunitaria como la que proponía el PSD; de allí surgió la propuesta de seleccionar “voceros” dentro de las comunidades para participar en las mesas de trabajo con las autoridades sectoriales. Por otro lado, precisamente porque ya no estaba en juego el factor de competencia electoral, el momento era propicio para acercar los intereses políticos divergentes. Sin embargo, este objetivo no logró concretarse aunque el gobierno reintrodujo el debate sobre la seguridad pública a inicios del 2009, a través de un dialogo nacional que generó unas 69 propuestas concertadas por partidos políticos, empresarios, sindicatos, ONGs, grupos religiosos, comunitarios e instancias estatales, en torno a la seguridad ciudadana y el PSD.¹⁸ Mas allá de la necesidad de

concertar voluntades desde la sociedad civil dominicana, el desafío primario que tuvo por delante el equipo de diseño del PSD era más bien de carácter estructural y operativo y radicaba dentro del Estado mismo: transformar la cultura institucional minimalista, fragmentaria y depredadora; fomentar a cambio nuevos valores éticos e ideológicos que dieran centralidad al Estado en la vida pública a través de principios gerenciales óptimos y de la necesaria sinergia funcional dentro del gabinete gubernamental.

Objetivos Operacionales, Estructura y Visión Estratégica del PSD

Con estos retos por delante, el PSD se proyectó públicamente a partir de una serie de objetivos programáticos generales y operativos, que comprometían tanto a las fuerzas del orden, al sector de la justicia y a las restantes instancias estatales, entre ellos:

1.- Garantizar el ejercicio de los derechos Ciudadanos, haciéndolos coparticipes en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad y desarrollo.

2.- Atacar integralmente las multicausales de la violencia y de la delincuencia, consolidando los derechos civiles, sociales y económicos y garantizando una presencia efectiva del Estado.

3.- Desarrollar los vínculos entre comunidades y la policía a través de un policiamiento situacional, de orientación comunitaria, capaz, diestro y creíble.

4.- Generar conocimientos e información sobre la realidad sobre la cual actuar

5.- Restablecer la gobernabilidad democrática basada en la ciudadanización y en la coparticipación responsable alrededor de la seguridad pública.

6.- Restablecer la confianza ciudadana en el Estado y en sus aparatos, creando oportunidades de participación y formas de solidaridad.

7.- Crear las condiciones de seguridad física y material para que las organizaciones comunitarias y de la sociedad recuperen su espacio social.¹⁹

Esta declaración de propósitos orientó las líneas de acción en tres direcciones (tabla 7.1): En primer lugar, en el desarrollo de políticas integrales que restituyesen la presencia estatal y a su vez satisficiesen las necesidades básicas de los ciudadanos, implementando un macro programa, Barrios Seguros, en los asentamientos urbanos con mayor conflictividad y necesidades básicas. En segundo lugar, en la puesta en práctica de iniciativas de carácter preventivo, como: a) el control de bebidas alcohólicas, considerado un factor asociado a la violencia y a la potencial comisión de delitos; b) la regulación del tránsito para garantizar la seguridad vehicular, evitar pérdidas de vida y minimizar situaciones de caos; c) el control de armas en una población donde más del 70% de los homicidios se cometían con armas de fuego; d) el control de los juegos de azar dado su acceso desregulado de menores y por utilizarse en el lavado de dinero; e) emprendimientos productivos, deportivos y culturales para jóvenes en riesgo en comunidades vulnerables. En tercer lugar, se programaron acciones de tipo punitivo-protectivo: contra la trata y el tráfico de personas y la prostitución infantil, promoviendo concientización, estableciendo controles fronterizos, interdicción, investigación y desarticulación de redes criminales; activación de políticas y mecanismos de sanción contra la violencia familiar y de género y atención a las víctimas. Por primera vez en la estructura gerencial del Estado dominicano se abordaba una problemática tan compleja como la seguridad ciudadana bajo criterios de integralidad.

Tabla 7.1: Ejes y Componentes del Plan de Seguridad Democrática

Ejes	Componentes
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas institucionales (policial, judicial y carcelaria). • Provisión de servicios a través de programas de inversión social (“Barrio Seguro”; “Un Techo para mi Barrio”; “Becas para mi Barrio”; apoyo a víctimas de violencia, centros de capacitación comunal; centros de capacitación tecnológica). • Prevención y seguridad en los barrios y en las zonas turísticas. • Control del Narcotráfico y del narcomenudeo; desarrollo de inteligencia, investigación en consumo y estrategias preventivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol del Ministerio Público y de la Procuraduría Nacional. • Involucramiento y corresponsabilidad instituciones estatales, vía la transversalización del PSD y la planificación conjunta. • Involucramiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitarias, a través de acuerdos inter-agenciales. • Sensibilización nacional por medio de programas de comunicación y difusión de las acciones del Plan. • Puesta en marcha de medidas complementarias de impacto rápido (control de armas; control de puntos de narcomenudeo; control de horarios de distribución de bebidas alcohólicas; atención de denuncias; tratamiento a las víctimas de violencia criminal y doméstica.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento conceptual Plan de Seguridad Democrática de la Rep. Dominicana. Newlink, 2005.

La coordinación, monitoreo y evaluación de la implementación de estas medidas cayó bajo la responsabilidad de una estructura tripartita, la Comisión de Implementación y Seguimiento del PSD, conformada por la Secretaría de Interior y Policía, la Jefatura policial y la Procuraduría General de la República, secundada por una mesa de trabajo que se reunía semanalmente con unas 30 instituciones estatales y con los voceros seleccionados en los barrios donde operaba el PSD (Gráfico 7.2). Los propósitos de esta estructura operativa buscaban facilitar la relación entre los beneficiarios y las autoridades en la provisión de bienes sociales y seguridad, y en esa medida replantear paradigmas vigentes de centralización y aislacionismo en la gestión pública, privilegiando en cambio la transversalidad y la integralidad de los ámbitos de la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad. La Comisión determinaba la agenda de la mesa de trabajo pero en ella se discutía el cumplimiento de los compromisos y los problemas confrontados en la ejecución del PSD en las localidades.

La Visión estratégica del PSD se fue desarrollando gradualmente, a partir de un doble proceso: 1ero.) Por medio de las iniciativas de reformas policial y judicial lentamente puestas en práctica, lo mismo que la coordinación inter-institucional; 2do.) La implementación de los programas en las áreas urbanas.

En los primeros dos años de ejecución el PSD desplegó acciones de carácter preventivo y punitivo, (tabla 7.2) proveyendo, aunque de manera limitada, la inversión y los servicios sociales y la seguridad a través de diversos programas coordinados por la Secretaría de Interior y Policía y por el Ministerio Público y las fiscalías, bajo la convicción de que el Estado debía proveer protección y políticas integrales “Con el fin de que los ciudadanos puedan desarrollar sus actividades en un ambiente de seguridad y con el desarrollo de las garantías sociales básicas.”²⁰ De esta manera, el PSD reconocía que la delincuencia era un fenómeno multicausal y que la vieja estrategia de mano dura no ofrecía ninguna garantía de solución a los nuevos escenarios de inseguridad. El programa “Barrio Seguro” fue el canal concebido para

restituir la presencia del Estado en las localidades a través de varios programas de desarrollo, financiamiento y soluciones habitacionales, gran parte de los cuales provenían del presupuesto de la Secretaría de Interior y Policía y de préstamos que esta secretaria había gestionado con instituciones financieras internacionales. Sin embargo, como se verá más adelante, estas iniciativas no fueron lo suficientemente articuladas dentro del Estado como para impactar en las causas estructurales de la inseguridad socioeconómica en los barrios y por ende en la conflictividad social.

Los gestores del PSD, y el equipo de diseño entendieron que la estrategia de acción debería basarse en la investigación adecuada de la realidad dominicana para desarrollar iniciativas que abarcasen a todas las instituciones políticas, económicas y civiles afectadas. Esto condujo a la producción de una serie de diagnósticos y evaluaciones institucionales realizadas por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH), Naciones Unidas, y una firma extranjera de consultores, Newlink, responsable última de articular conceptual y operacionalmente conjuntamente con las autoridades, los planes de acción y acompañarlas en su implementación.

Paralelo a estos estudios institucionales se produjeron micro-diagnósticos de la realidad social, delictual y de la conflictividad social en barrios y zonas metropolitanas. Las investigaciones cualitativas y cuantitativas evidenciaron las preocupaciones ciudadanas presentadas extensivamente en este estudio, relativas a la inseguridad percibida por los pobladores, a los niveles de victimización existentes, a la forma en cómo la violencia y la criminalidad afectaban la cotidianidad de los barrios marginados, a los mecanismos de adaptación para manejarse con la violencia y la inseguridad, a sus temores y aprehensiones respecto a la policía, a las fiscalías y a otras instituciones de servicios; a sus visiones acerca del futuro de sus jóvenes y de sus comunidades y las expectativas frente a la política gubernamental de seguridad.

Amén de abrir un espacio de diálogo intra-barrial, estos diagnósticos proporcionaron insumos a las fiscalías a los ministerios y al ayuntamiento del DN para determinar el alcance de las reformas necesarias, planificar las acciones y distribuir responsabilidades institucionales. Desde el momento de la formulación del Plan se estableció que la problemática de la seguridad debería transversalizarse en términos multisectoriales y articularse a otras políticas estatales, especialmente en las áreas estratégicas del desarrollo económico, el desarrollo urbanístico, la política internacional en la esfera de la seguridad, la consolidación del capital humano gerencial y la convivencia ciudadana. Para ello, las instituciones deberían incorporar esta dimensión de la seguridad democrática a sus agendas de trabajo y en sus presupuestos, sobretodo en el caso de los ayuntamientos. También se acordó realizar evaluaciones periódicas del desempeño para evitar la desnaturalización de los objetivos del PSD.²¹

Contenidos previstos en el Plan de Seguridad Democrática

Reforma y Modernización de la Policía Nacional

Considerando que las transformaciones institucionales eran esenciales a los objetivos democráticos de la nueva política de seguridad pública, la cual requería de sistemas preventivos y resolutivos eficientes, protectores de la integridad física y de los derechos ciudadanos, el PSD apuntaló a la reforma doctrinal, funcional y organizativa de la PN considerado el principal agente de entrega de servicios del sistema. Esta reestructuración institucional se enfocó en varios ejes: a) la diferenciación funcional entre la policía administrativa, operativa y de investigación; b) la desconcentración espacial del mando para garantizar un servicio flexible y situacional; c) la despoltización de sus cuadros por medio de parámetros profesionales de promoción; d) la modernización de su infraestructura y e) la desmilitarización en términos reales y simbólicos. La efectividad en el cumplimiento de esta agenda dependía de varios factores: 1ero.) De una voluntad política de alto nivel consistente y comprometida con las reformas; 2do.) De una visión objetiva y gradual que colocara las

directrices de cambio en un esquema de implementación de corto, mediano y largo plazo y en esa medida, una perspectiva estratégica de trascendencia en el tiempo; 3ro.) de un tratamiento complementario de eficiencia y responsabilidad en el marco del respeto de los derechos ciudadanos y del estado de derecho; 4to.) de capacidades gerenciales y técnicas muy afinadas y a tono con los desafíos y las responsabilidades por delante y 5to.) de la asunción de tales responsabilidades por parte del organismo rector de la política de seguridad, en este caso, la Secretaría de Interior y Policía, en las áreas de i) planeación de las políticas; ii) la gerencia de la seguridad y de los aparatos operativos preventivos y de investigación criminal; iii) la coordinación inter-institucional y comunitaria. Los contenidos de esta agenda de cambios fueron definidos por las autoridades del Ministerio de Interior, la PN y la Procuraduría General, pero solo fueron parcialmente socializados con algunas instancias intermedias en esas instituciones.

La **modernización** de la uniformada requirió la revisión de su marco institucional y el sometimiento ante el Congreso de las enmiendas para adecuar sus parámetros a las nuevas propuestas organizativas y funcionales. Se estableció una estructura que diferenciaba en términos orgánicos-funcionales seis ejes o campos de trabajo: a) la Dirección Preventiva, b) la Dirección de Investigaciones Delictivas; c) la Dirección de Inteligencia Delictiva; d) la Dirección de Asuntos Internos; e) la Dirección Académica, y f) el Área Administrativa. En función de estos ejes se elaboró un estatuto de carrera policial que estableció el sistema de escalafones y normativas de evaluación, ascensos, descargos y compensaciones laborales a fin de hacerla atractiva a un perfil más profesional de aplicantes. Se ajustaron los criterios de reclutamiento a los nuevos contextos y necesidades en el país, revisándose el sistema de compensaciones salariales, premiaciones, traslados y seguridad social de la institución. También se diseñó un código de conducta policial que debía guiar, bajo parámetros claros y sujeto a sanciones, la interacción de los miembros de la institución con la ciudadanía.

Para optimizar la calidad del recurso humano se creó la figura de la policía auxiliar, un cuerpo de entre 4,000 a 10,000 jóvenes que serían reclutados para el patrullaje preventivo bajo criterios de excelencia académica y sujetos a una formación más rigurosa y a mejores beneficios laborales. Se previó que un porcentaje de estos nuevos ingresados continuarían formándose como oficiales de nueva generación. La reforma policial enfatizó en la formación de sus miembros, revisando el currículo académico e incorporando el énfasis en el manejo de conflictos y de grupos vulnerables y la formación en derechos humanos, temas sobre los cuales se desarrollaron manuales específicos para la realidad dominicana. En el ámbito de la administración y la modernización de la justicia interna, se incorporaron instancias de canalización de denuncias de abuso policial y de violaciones disciplinarias. Para viabilizar la profesionalización de la policía investigativa se creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y un programa de formación coordinado con universidades extranjeras. Todas y cada una de estas iniciativas fueron conducidas por la Secretaria de Interior y Policía, bajo el liderazgo de su incumbente, el Dr. Franklin Almeyda Rancier.

El diagnóstico realizado por el IIDH a la institución policial fue un insumo relevante para el equipo de diseño del PSD. El mismo incluyó una propuesta de lineamientos generales que urgía el diseño e implementación de nuevas modalidades de policiamiento preventivo, flexible y adaptado a la realidad social y conflictiva particular. Por tanto, sugería que los operativos preventivos fuesen programados sobre la base de un sistema de información delictiva, análisis y coordinación, canalizado desde las direcciones regionales. Igualmente se propuso el uso de técnicas geo-referenciales para el mapeo pormenorizado y cronometrado del delito, las cuales deberían fundamentar la planificación y las acciones. Esto último probó ser difícil de concretizarse.

El diagnóstico también recomendó un plan de inversiones para reestructurar la infraestructura, los sistemas operativos y el abastecimiento, sobretudo de las instalaciones en las localidades. Esta propuesta organizativa puso un acento especial en el ámbito de la investigación criminal, propuso

la separación funcional y operativa del personal especializado en la investigación criminal compleja, a fin de consolidar un conocimiento profundo sobre las dinámicas, modalidades y actores intervinientes en el tráfico de ilícitos, drogas, armas y personas, delitos cibernéticos, secuestros y amenazas de alto riesgo a la colectividad. Se previó que esta área sensible no debería ser asimilada a la seguridad preventiva, como solía ser en el pasado y menos aun politizada. Debería en cambio responder a parámetros altamente profesionales y rigurosos de desempeño.²² Estas iniciativas de modernización apuntaban un aspecto crítico al que ya se han referido otros estudiosos, que la necesaria focalización de las funciones policiales de prevención y enfrentamiento del delito debería constituir el principal esfuerzo de racionalización de los cuerpos policiales, frecuentemente sometidos a una dispersión esquizofrénica de tareas que poco tienen que ver con la problemática delictiva. Esta racionalización supondría armonizar la acción policial con las tareas exclusivamente policiales de investigación, prevención y actuación, ateniéndose a los protocolos y códigos de conducta policial.²³

Similarmente, la **Desconcentración** funcional del mando, se propuso como la re-especialización del ejercicio policial, vía la transferencia a instancias intermedias y locales de las funciones táctico-operacionales de planificación, ejecución y supervisión, mientras las relacionadas al nivel estratégico continuarían siendo gerenciadas por los mandos nacionales. El equipo de reformadores elaboró una propuesta organizativa que fue discutida con la jefatura policial y el ministerio de interior. Los gráficos 7.3 y 7.4 indican la propuesta de distribución territorial del mando, a partir de la figura de los encargados regionales y subregionales con sus correspondientes áreas programáticas y vinculaciones intra e inter-institucionales. Siendo la institución policial dominicana un organismo altamente centralizado, este concepto produjo aprehensiones y suspicacias, sorpresivamente más acentuadas en los mandos superiores del ministerio de interior por el alegado temor de que este arreglo diera paso a la concentración de poderes en “caciques” policiales.²⁴ Por otro lado, esta propuesta descansaba en la

asunción de que existían voluntades y capacidades administrativas locales para coordinar con las autoridades municipales y las dependencias estatales regionales, sin embargo, este era otro ámbito de controversias por el manejo mesianista del poder local y por los intereses políticos en juego. Finalmente, la estrategia puso especial énfasis en la reorganización del patrullaje, la recuperación del personal policial disperso en actividades no relacionadas a la seguridad pública y el establecimiento más consistente de la presencia policial en base a los estimados de pie de fuerza necesario. Estas innovaciones se aplicaron por primera vez en el proyecto piloto de Barrio Seguro que se instauró en el barrio Capotillo, donde como ya se dijo, se registraban las tasas más altas de homicidios y violencia del Distrito Nacional.

Finalmente, la **desmilitarización de la función policial** se mantenía como un propósito no consumado por los intentos previos de reformas que pretendían cambiar el perfil belicista bajo el cual se regía la institución. El equipo de diseño del PSD estableció nuevos parámetros doctrinales que dificultaban la transferencia de militares activos a la jefatura o a las filas de la uniformada y que promovían el gradual desmonte de las nomenclaturas, rangos y simbologías castrenses. Las reformas que ocurrieron dentro del sistema judicial introdujeron cambios en la forma de operar la policía y en su comportamiento aislacionista y autorregulado. Bajo la nueva arquitectura institucional, la procuraduría pasó a dirigir la investigación y tanto las órdenes de privación de libertad como la solicitud de pruebas pasó a ser responsabilidad de los fiscales. En segundo lugar, esto colocó a la policía de investigación bajo la dependencia funcional del Ministerio Público, eliminándose técnicamente las redadas indiscriminadas que conducía la policía. Asimismo, al abolirse la jurisdicción exclusiva de la que gozaban tanto policías como militares a través de sus tribunales de excepción, se potenció el carácter civil de la instancia policial, sujeta ahora al escrutinio público, lo que conminaba a su personal a proteger los derechos civiles de los sospechosos e inculpados bajo condición de arresto e investigación. El PSD también propuso la devolución a la policía de una serie de funciones que le habían sido sustraídas en anteriores administraciones y transferidas

al sector militar. En esa línea, las funciones de policiamiento complejo, diferenciadas de las de policiamiento preventivo, reposicionaban a la policía como un cuerpo también capaz de identificar y desarticular redes criminales involucradas en actividades relacionadas al narcotráfico, el tráfico de armas y al robo de vehículos y autopartes.

La Política Criminal

Concordante también con el Plan de Seguridad Democrática y en el marco de las reformas iniciadas en el 2005 al sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal, la Procuraduría General presentó ese mismo año las *Bases para un Plan Nacional de Política Criminal del Estado Dominicano*, amparándose en los atributos constitucionales conferidos a esa instancia como la responsable de formularla.²⁵ El objetivo declarado en este documento conceptual fue:

“desencadenar el proceso de construcción interinstitucional y participativo de las principales líneas de una política criminal, entendida ésta como el conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, estrategias y objetivos tendentes a regular la reacción del Estado frente al delito, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la persecución”²⁶

En su aproximación conceptual al fenómeno delictual y a lo que debería ser la estrategia política, las autoridades del MP asumieron la distinción muy discutida por la literatura especializada, entre el hecho criminal real y el percibido en la construcción del fenómeno de la inseguridad, lo que demandaba de un acercamiento riguroso y científico en el conocimiento de la realidad delictual. Sin embargo, esta premisa apuntaba a un serio déficit en la generación de estadísticas e información confiable y sistemática sobre los hechos criminosos en el país, que posibilitaran la programación en la atención preventiva y correctiva; los registros oficiales generados por la PN y la Procuraduría eran inconsistentes y no se disponía de encuestas de victimización que registrasen las cifras negras. Dos emprendimientos

contribuyeron a modificar en parte esta situación: por un lado, la Procuraduría asumió, en coordinación con la Secretaria de Interior y con la Policía, la tarea de triangular información actualizada y periódica sobre la cartografía delictiva, victimización y homicidios, a partir de parámetros temporales, espaciales, etarios y de género estandarizados en todo el territorio nacional, esta información pasó a ser accesible al público. Otra iniciativa, independiente del PSD pero complementaria a sus objetivos, provino del Ayuntamiento del DN, con la implementación de un observatorio ciudadano auspiciado por el PNUD, por medio del cual se comenzó a registrar desde el 2006 datos sobre inseguridad en las tres circunscripciones del Distrito Nacional.

En el marco de la nueva política criminal también se reconoció que la inseguridad no era necesariamente un efecto exclusivamente derivado de la criminalidad, por tanto, ambos fenómenos deberían ser tratados como relativamente independientes, cuidando de no criminalizar todo acto que generase inseguridad. En términos pragmáticos, los formuladores de la política consideraban insostenible que la inseguridad ciudadana se concibiera como un problema únicamente de la policía y de la justicia penal.²⁷ Este posicionamiento ofrecía un favorable punto de partida porque permitía identificar actores estratégicos y establecer la inter-agencialidad de las políticas preventivas, pero a la vez delimitar el campo de acción de la justicia penal alrededor de los hechos criminosos.

El equipo de juristas del Ministerio Público que diseñó la política criminal reconoció el carácter dinámico y complejo de la criminalidad y de la conflictividad violenta en el país, advirtiendo sobre la ineffectividad de las soluciones simplistas en la búsqueda de obtener resultados inmediatos. En su documento conceptual alertó sobre como “Los niveles de ineficiencia en el control, la investigación, persecución y juzgamiento de las formas tradicionales de la criminalidad, han contribuido a crear un ambiente de impunidad e inseguridad, amplificando una sensación de temor al delito que se extiende a muchos sectores de la población.”²⁸ Así, desde el ámbito judicial se reiteraban los términos ya declarados en el PSD sobre la necesidad de abordar las

deficiencias institucionales, acogiendo además las dos dimensiones de su accionar: la prevención y la persecución del delito. El acercamiento preventivo descansaba en componentes extrapenales y en una serie de medidas no punitivas orientadas a disminuir la probabilidad y la comisión de delitos a través de ocho áreas de trabajo: Prevención y control de la violencia; atención y protección a las víctimas; lucha contra la criminalidad organizada, la corrupción y los fraudes; victimización y criminalidad juvenil; control de daños y de los delitos contra el medioambiente; seguridad en el tránsito; desempeño policial, prevención y seguridad de las personas vía la reforma policial.²⁹ Así se reconoció que la política criminal en su interpretación moderna, transversaliza tanto los campos de la seguridad y la justicia como los de la conflictividad social, aunque operacionalmente su campo de acción es más restringido que el de la política pública de seguridad.

La segunda dimensión de esta propuesta política, la persecución del delito, enfocó en otras cinco áreas de acción: 1) la solución alternativa de los conflictos penales; 2) la ampliación de las respuestas no jurisdiccionales a las víctimas; 3) un sistema eficiente de respuestas jurisdiccionales tempranas; 4) un programa de descongestión y resolución abreviada ofreciendo soluciones alternativas de conciliación y mediación de conflictos, relegadas a los fiscales; 5) la profesionalización de la investigación criminal. Este enfoque demandaba el desarrollo de protocolos para policías y fiscales en la recolección de pruebas, la conservación de evidencias y el aseguramiento de la cadena de custodia, lo cual a su vez se relacionaba directamente con los objetivos contenidos en el PSD en lo relativo a la formación de investigadores policiales. Los otros aspectos de la persecución requerían la tecnificación de la litigación durante la investigación y el juicio y la concordancia entre el nuevo sistema de garantías civiles y los códigos de protección de jóvenes y menores en conflicto con la ley. El último eslabón de la cadena procesal penal se refería a la ejecución de la pena y apelaba directamente al carácter democrático y constitucionalista del Estado dominicano respecto a la protección de los derechos del acusado, un aspecto hasta entonces irresuelto dentro de un sistema injusto e inconstitucional que mantenía bajo condición

preventiva (presos sin condena) alrededor del 70% de las personas privadas de libertad.³⁰

Esta propuesta de reforma de la política criminal tuvo a su favor la puesta en vigencia plena del un nuevo Código Procesal Penal (CPP) que había sido sometido al congreso en el 2002 sin que se hubiese fallado en su favor hasta dos años después. Por medio de este nuevo marco legal se reemplazó el sistema penal inquisitorio por uno de tipo acusatorio y se establecieron las responsabilidades institucionales correspondientes en el campo de la prevención y la investigación delictiva.³¹ La entrada en vigencia del CPP a partir del 2004 impactó significativamente los objetivos estratégicos del PSD y de la PC. Este cambio prometía ser un acicate para la reforma policial, al eliminar como ya se dijo los tribunales de excepción y al separar y especializar la policía de investigación de los otros componentes. Sin embargo, este proceso no se desarrolló sin contratiempos; de inmediato se articuló la oposición desde diversos sectores que consideraron el nuevo código muy garantista y “permisivo” con la delincuencia. Por otro lado, era cierto que la policía no estaba capacitada en las labores de investigación y mostraba serias limitantes para la recolección de pruebas, lo cual dilataba el proceso de investigación. Tampoco ayudaba que los agentes policiales no entendían ni los procedimientos ni las normativas del CPP. Todo esto alimentó la percepción de la ciudadanía de que tanto la policía como la justicia no estaban lo suficientemente comprometidas con la aplicación de la ley en el enfrentamiento de la criminalidad.

A pesar de estos escollos, un factor que si favoreció el proceso reformista del sistema criminal era un bien informado y proactivo grupo de profesionales del derecho que ejercían presión desde la sociedad civil, a través de diversos medios, incluyendo el uso del internet, para impulsar los cambios y para debatir públicamente propuestas alternativas.³² Desde el Estado se estructuró también una sólida plataforma institucional conformada por la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal que integraba al presidente de la Suprema Corte de Justicia, al Procurador y al

Jefe de la PN, entre otros funcionarios. Existían también un Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, comisiones de justicia en el Senado y en la Cámara de Diputados, una Escuela Nacional de la Judicatura y una escuela penitenciaria. Estos cambios estuvieron avalados por un ligero incremento presupuestal en el sector, de 1.3%, el cual sin embargo, no llegaba a acometer el porcentaje propuesto por ley de 2.6% del presupuesto de la Nación (ver tabla 7.3). En el 2006, a dos años de su puesta en ejecución, los usuarios del sistema mostraban satisfacción por los cambios al régimen, sobre todo en lo relativo a la disminución de la corrupción en el sistema penal (ver tabla 7.4).

Otras transformaciones en el campo de la justicia trascendieron lo normativo, como el cambio paradigmático del sistema penitenciario del país. Hasta la entrada del 2004 funcionaban treinta y siete recintos carcelarios administrados en su totalidad por efectivos militares y policiales. La precaria infraestructura existente albergaba una población dos o tres veces mayor de la prevista, fomentando altos niveles de hacinamiento. En la mayoría de los casos los reos no estaban clasificados por el tipo de crimen cometido y como ya fue mencionado, un altísimo porcentaje de estos cumplían varios años de condena sin haber sido previamente procesados. La corrupción y la conformación de grupos criminales dentro de las cárceles involucraban también a oficiales dentro del recinto. En ese sentido, Dominicana no difería mucho del resto de Latinoamérica y el Caribe, donde las políticas punitivas descansan en sistemas penitenciarios obsoletos y poco sofisticados que no discriminan entre infractores ocasionales y recurrentes y las cárceles son espacios de socialización de la violencia, de articulación de redes criminales y de aprendizaje de prácticas criminales. La reforma a este sistema deficitario, ineficiente e inhumano del régimen penitenciario era un imperativo y un gran desafío para el sistema de justicia penal, especialmente por la alta densidad de población carcelaria en el país (139 por cada 100,000 habitantes). A mediados del 2004 comenzó a implementarse la propuesta de reforma penitenciaria, que descansó en la creación de un sistema moderno de gestión conformado por un personal civil especializado para

administrarlo y una adecuada infraestructura. El nuevo modelo gerencial se orientó a mejorar las condiciones de vida de los internos, garantizar sus derechos fundamentales e incidir en los procesos de reinserción social de los ex presidiarios. Consecutivamente se fueron reemplazando los recintos que funcionaban bajo el viejo esquema por el nuevo sistema gerencial. Esta conversión no ha sido del todo completada, por lo que existe todavía una situación anacrónica de un sistema dual en el que todavía poco menos de la mitad funciona aun bajo el viejo sistema. Desde el punto de vista de sus impactos, hay que destacar que si bien la reforma del sistema penitenciario, al igual que la reforma al código procesal penal, aportaba significativamente a la humanización del régimen de sanciones, sus efectos sobre la criminalidad eran más bien indirectos. Sin embargo, se asume que el hecho de facilitar la reinserción social de los infractores contrarresta la tendencia a reincidir en actos delictivos y por tanto contribuye a disminuir la frecuencia de crímenes. Evaluaciones oficiales establecen una baja tasa de reincidencia (3%) en el nuevo modelo, atribuido al tratamiento de los internos y a la atención pos penitenciaria.

Si bien el vínculo entre la reducción de la criminalidad común y las reformas a los regímenes regulatorios no era diáfano en el corto plazo, para la opinión pública que identificaba la creciente corrupción y la inadecuación de los mecanismos de prevención y control, sí era cada vez más claro que para impactar uno de los precursores mas importantes de la inseguridad en el país, la criminalidad compleja y organizada, se requería completar el ciclo de reformas institucionales, especialmente en esta área estratégica que permanecía en gran medida incontestada. Así, al igual que los demás componentes del sistema de seguridad, el control del narcotráfico ha sido gerenciado por una estructura de naturaleza militar, semi descentralizada, que opera y reporta directamente al Ejecutivo. La Dirección Nacional de Control de Drogas es característicamente un órgano hermético y aislado en el manejo de la inteligencia, la estrategia y las tácticas en el control del narcotráfico. La política de control enfatiza en la interdicción de flujos de mercancías y en el decomiso en los puntos aéreos, marítimos y terrestres; también en la

captura de narcotraficantes y en la desarticulación de redes, especialmente las de narcomenudeo que conforman micro mercados en las áreas urbanas; así como en la criminalización del consumo. Su orientación es por tanto esencialmente reactiva y focalizada. Sin embargo, dada la preponderancia que alcanzó el narcotráfico como uno de los nichos más dinámicos dentro de los ecosistemas criminógenos del país y como un factor de desestabilización, corrupción y generador de violencia, los sistemas nacionales de seguridad y de justicia estaban sobredimensionados frente a los cuantiosos recursos económicos, logísticos y tecnológicos que manejaban los narcotraficantes, sobre todo para sobornar a policías y jueces, comprar sentencias y conseguir protección de los cuerpos de seguridad. Está en sí era una razón de peso para incorporar la política anti narcótica en la visión estratégica integral, tomando en cuenta que las diferentes administraciones encararon serias dificultades para desarrollar capacidades vinculantes que posibilitasen la conectividad en materia de inteligencia, intercambio de información, análisis y entendimiento de las tendencias, mercados y actores involucrados. Sin embargo, bajo la concepción estratégica predominante de la seguridad nacional, este ámbito de las políticas ha sido tradicionalmente controlado por las fuerzas armadas, lo que además ha contribuido a minimizar la fiscalización de estos estamentos por otras instancias del Estado o de la sociedad civil. La política nacional anti narcótica también ha encontrado dificultades para establecer mecanismos operativos de coordinación regional frente a una empresa crecientemente transnacional. A pesar de sus impactos significativos en la seguridad y la gobernabilidad nacional, es precaria la investigación e inteligencia alrededor de la demanda, las modalidades de operación y los impactos de las redes criminales de tráfico de armas, personas, flulos ilícitos y autopartes.

Para los formuladores del sistema de seguridad y justicia, era imperioso por tanto revisar el encuadre institucional dentro del que se enmarcaba la política contra narcótica, revisando las funciones y articulaciones que deberían asumir las diferentes competencias institucionales. También se propuso revisar los programas bilaterales y multilaterales de cooperación internacional, asumiendo el principio de corresponsabilidad frente a este

fenómeno. El equipo de diseño propuso la reformulación orgánica del sector, descentralizando y transfiriendo funciones a otros organismos especializados como el ministerio público, salud pública, seguridad de fronteras, migración, lo que eventualmente coadyuvaría la creación de un Consejo de Seguridad Nacional como una instancia de coordinación y consulta con el Ejecutivo. También se propuso la revisión de los marcos legislativos; la creación de un observatorio de drogas que produjese información sistemática y rigurosa sobre la oferta y demanda de psicotrópicos y calibrara el impacto de las políticas de rehabilitación y de interdicción, a fin de ajustar las normativas, establecer programas de prevención, desarrollar recursos humanos especializados y fortalecer los mecanismos de cooperación internacional.

La Realidad del PSD y la Reforma del Sistema de Seguridad y Justicia

Cada uno de estos componentes elucidados aquí constituyeron de manera más o menos racional la visión con que las nuevas autoridades y los varios equipos de consultores, conceptualizaron el gobierno de la seguridad y el sistema de seguridad ciudadana y justicia democráticos a partir del 2005. La puesta en práctica de estos conceptos e iniciativas constituye la segunda parte de esta empresa, orientada a generar lo que Gustavo Beliz, al referirse a las reformas en el sector, denomina *segurabilidad*, es decir, la conducción de procesos de modernización del Estado y de sus sistemas de seguridad en el marco más amplio de la reforma política, de la construcción de ciudadanía social y del empoderamiento.³³ Ello conlleva la *gobernabilidad*, o el proceso de construcción de legitimidad y eficacia; la *sostenibilidad*, relativa a la construcción de ciudadanía, y la *responsabilidad* o accountability institucional.³⁴ Teniendo como referencia estas categorías, en lo que sigue se analiza la implementación de estas políticas de seguridad en general y del PSD en particular en lo relativo al logro o no de sus objetivos presentados al inicio de este capítulo, encaminados a: a) impactar la nueva criminalidad y violencia, b) repositionar al Estado dominicano como proveedor y como garante de derechos civiles y c) redefinir el sistema de seguridad y justicia

en una vertiente democrática. Este análisis toma en cuenta las limitantes económicas, políticas, culturales e institucionales encaradas en los últimos cinco años de implementación del PSD.

La Prevención y el Control de la Criminalidad y la Violencia.

La puesta en marcha del PSD tuvo un impacto inmediato en el comportamiento de la criminalidad violenta en el país. Ello se manifestó en el descenso durante los dos primeros años de la tasa nacional de muertes violentas que para el 2004 era de 25.2 por 100,000 habitantes, llegando a alcanzar en el 2005 un pico de 26.4 para luego descender en el 2006 a 23.6 y colocarse en 22 /100,000 habitantes en el 2007.³⁵ Sin embargo, el comportamiento del delito se manifestó de manera diferente en cada centro urbano. Por ejemplo, fue igualmente significativo el descenso de estas tasas en el Distrito Nacional, que en el 2005 se situaba en 43.2 por cada cien mil habitantes mientras para el 2007 había bajado a 31.8 por cien mil habitantes. En la provincia de Santo Domingo en cambio, la tasa del 2005 fue de 36.3/100,000 y subió ligeramente en el 2006 a 38.5 en el 2006 para descender a 34/100,000 en el 2007. Estos descensos fueron aun mayores en la segunda urbe del país, Santiago de los Caballeros.

Los impactos focalizados en los lugares de incidencia del PSD se observan también cuando se comparan las tasas anuales de muertes violentas en el DN, que para el año 2005 era superior a la que registraba la provincia de Santo Domingo (43.2/ 100,000 en el DN, versus 36.2 en Sto. Domingo). Esta relación se revirtió en el 2006 cuando las muertes violentas fueron mayores en la provincia de Sto. Domingo (38.5) que en el DN, donde operaba el PSD (31.5), continuando el mismo patrón al año siguiente: 34.6 para Sto. Domingo vs 31.8 para el DN en el 2007 (Gráfico 7.5). Lo que sin dudas reflejaba una reacción al estímulo del PSD en los barrios del DN.³⁶ Como se observa en el gráfico 7.5 del anexo, este patrón se mantuvo estable hasta mediados del 2008.³⁷ Si bien es cierto que las muertes violentas continuaron concentrándose en los barrios más empobrecidos del DN, también en

ellos se produjeron descensos importantes en los porcentajes de personas afectadas; en Capotillo, que en el 2005 las muertes violentas afectaron al 8% de su población, para el 2007 la población afectada se redujo a 5%. En un conjunto de barrios que conforman el complejo Domingo Sabio, las muertes violentas afectaron al 10% de la población, reduciéndose a 8% en el 2007. Esta mínima reducción devolvió a los residentes un sentido de seguridad y también de renovada libertad de tránsito y de reapropiación del espacio público.³⁸

Una explicación de este cambio fue la masiva presencia policial en los barrios del DN, enfocada en la desarticulación de grupos criminales y algunas pandillas juveniles violentas. Sin embargo, esto tuvo el efecto colateral de desplazar esos actores y sus prácticas violentas y criminales hacia los barrios circundantes en la provincia de Santo Domingo, lo que eventualmente conduciría a las autoridades a expandir el radio del PSD. La segunda explicación, aun más relevante fue el descenso de la violencia policial en las áreas de funcionamiento del PSD, ya fuera por algunas innovaciones introducidas en la práctica organizativa y en el ejercicio policial o por la presión que experimentaban los policías sometidos al escrutinio de la opinión pública. Lo cierto es que para el año 2007, las dos causas principales de fatalismos en la provincia de Sto. Domingo, la acción brutal de la policía (19.3% de las muertes) y las víctimas de atracos (19%), mostraban una tendencia descendente en los barrios del PSD en el DN. El porcentaje de muertes a manos de la policía fue menor (13%), aunque continuó siendo alto, los atracos armados también fueron menores en el DN (18%). En cambio, en la segunda ciudad del país, Santiago, las víctimas de la policía constituían todavía el 16% de las muertes, mas alto que las víctimas de atraco (11%) y que las provocadas por rencillas personales (14.9%). Una tercera explicación descansa en el impacto real y simbólico que produjo la puesta en marcha de medidas complementarias de seguridad en los últimos tres años. La coacción por parte de la Secretaria de Interior de la ley que regula el comercio, porte y tenencia de armas por medio de las licencias otorgadas y la recuperación de armas ilícitas fue una medida favorablemente valorada

por siete de cada diez moradores en los barrios, afirmando que ello había contribuido a la disminución de las balaceras en lugares públicos y reducido las víctimas impactadas por balas perdidas.³⁹ Otra de las medidas que los residentes de los barrios con más altos niveles de violencia consideraron relevante fue el patrullaje mixto policial-militar valorado por el 58% de éstos como una de las causas de la disminución de la delincuencia, junto a los operativos selectivos de búsqueda de delincuentes. Similarmente, siete de cada 10 habitantes del DN y de los barrios marginados apoyaron la medida que estableció una hora límite para la venta de bebidas alcohólicas en lugares públicos y centros de diversión. Casi el 90% de los moradores atribuyeron a este programa de control de lugares y horarios de expendio de alcohol la mejora en la tranquilidad de los barrios, por evitar peleas, reducir el ruido e incitar a que la gente llegase más temprano a sus hogares, contribuyendo así con el fomento de la convivencia y la tolerancia social.

Al igual que con las muertes violentas, también se produjo un descenso secuencial de la victimización directa e indirecta en el DN, de 48% en el 2006 a 41% en el 2007, sobre todo entre los barrios de más alto nivel económico social (NES) y en los de más bajo NES. Esta disminución sustancial de la actividad criminal en el 2006 y el 2007 abarcó todo tipo de delitos (robo, asaltos a viviendas, asaltos en la vía pública), contribuyendo a mejorar la percepción de seguridad en el DN. Sin embargo, a la par con estas tendencias también se incrementó el uso de armas de fuego en los asaltos en la vía pública, pasando de 52% en el 2006 a 59% en el 2007. Entre el 2006 y el 2007 las denuncias de asaltos y robo de viviendas se redujeron casi a la mitad, aunque aumentaron considerablemente las denuncias de violencia interpersonal y de violencia intrafamiliar. Estas últimas podrían estar reflejando una mejora en el acceso de los ciudadanos a la justicia local, a través de las fiscalías barriales que operaban bajo el nuevo esquema de la política criminal.⁴⁰

Prevención social. Esta dimensión de la nueva estrategia se orientó a articular las políticas sociales con las de seguridad y fue asumida en su casi

totalidad por la Secretaria de Interior, desde donde provenía el grueso del financiamiento para uno de los pilares de este vínculo crítico, el programa Barrio Seguro (BS), aunque en parte contó también con la co-participación de otras instancias estatales. Basándose en los diagnósticos levantados entre los sectores urbanos marginados, Barrio Seguro consistió en una serie de subprogramas orientados a impactar en las condiciones socio-estructurales asociadas con el deterioro de la seguridad y la convivencia social. Esta modalidad de intervención consistió en una serie de proyectos productivos y semilleros laborales (Financiando Microempresarios de Mi Barrio, Incubación de Trabajo), soluciones habitacionales (Un Techo para Mi Barrio) desarrollo de capital humano (Becas para Mi Barrio, Centros de Capacitación Tecnológica y Comunal, Competidores de Mi Barrio) y actividades lúdicas (La Fiesta de Mi Barrio). Las limitaciones presupuestarias constituyeron un factor restrictivo de la cobertura, por lo que la racionalidad subyacente a estas intervenciones se orientó a crear un efecto demostración, balanceando el énfasis de la presencia policial en los barrios de incidencia con otro tipo de presencia estatal; recuperando parte de la confianza de los ciudadanos en estos sectores en las instancias públicas; comenando a reposicionar al Estado como actor responsable en la distribución de bienes y servicios sociales y a redimensionar la seguridad en una perspectiva holística. Esta racionalidad operativa era correcta, pero dada la acotada integración de las restantes esferas del Estado y de las entidades edilicias en la constitución del gobierno de la seguridad, ello tendría implicaciones para el desarrollo del PSD, en la medida en que dispersó el enfoque exclusivo que deberían tener las agencias responsables en el ámbito de la seguridad, en la estrategia política puesta en marcha.

Hay que destacar que durante estos años en los que el PSD funcionaba como un contrapeso a las tendencias a la inseguridad, las preocupaciones ciudadanas, especialmente la de los sectores urbanos de mediano y bajo NES, se asociaban predominantemente con el alto costo de la vida, el desempleo y la pobreza. Sin embargo, este patrón comenzó a sufrir cambios en la segunda mitad del 2008 cuando la tasa nacional de homicidio comenzó

nuevamente a ascender respecto al período inicial de arranque del Plan, pasando de 22/100,000 habitantes en 2007 a 25 en 2008 y a 24.3 en 2009. A partir de ese momento, la inseguridad y los problemas relacionados con el narcotráfico pasaron a encabezar el listado de los cinco problemas más críticos que, en la opinión de los ciudadanos urbanos, enfrentaba el país.⁴¹ El comportamiento georeferencial de este incremento no fue similar en todo el territorio; pese al hecho cierto de que la violencia criminal continuaba siendo esencialmente un fenómeno urbano, las tasas de homicidios en dos de los tres principales centros urbanos del país disminuyeron, sobretudo en el DN. Allí, las muertes violentas pasaron de 32/100,000 en el 2007 a 29.6 en el 2008 y 28.2 en el 2009. Similarmente, en la provincia de Sto. Domingo paso de 34/100,000 habitantes a 29 en 2009. En cambio en Santiago, la segunda ciudad del país, la tasa aumentó de 19 en el 2007 a 24.6 en 2008, con una ligera disminución en el 2009, lo cual indica un desplazamiento de la actividad criminalidad hacia ciudades secundarias. Por medio de entrevistas realizadas posteriormente por la autora con residentes en estas ciudades secundarias, se constató la relevancia creciente de estas ciudades como centros de acopio y distribución de drogas provenientes de las zonas fronterizas y costeras, con destino a Santo Domingo y en no pocos casos, fuera del país.

Por otro lado, al analizar las causas de los homicidios y delitos en el DN, las modalidades y a quienes afectan más, resulta claro la acentuación de los patrones delictivos que ya se perfilaban en los inicios del PSD. Como lo muestra la tabla 7.5, las muertes por asuntos de droga que en el 2006 apenas afectaron al 3% de la población del DN, para el 2009 impactaron al 22% de la población. También se observa un patrón inconsistente en la violencia policial que en el 2006 causó la muerte del 8% de los ciudadanos, pero que para el 2008 se disparó a 19% para luego descender en el 2009 a 13%. Otro dato relevante en estos años lo fue, como ya se dijo, el incremento del uso de las armas de fuego en la comisión de delitos, siendo que aproximadamente 8 de cada 10 homicidios o el 80% de las muertes involucró el uso de armas.

El grueso de las muertes afectó a jóvenes entre 18 y 34 años (65%) y a los residentes de los barrios más empobrecidos, incluidos aquellos donde el PSD tiene más años aplicándose. En los vecindarios de mas bajo NES, donde la tasa de homicidios afectó a 36.2 habitantes por cada por cien mil, en contraste con la registrada en los barrios de alto NES (19,7) y la tasa nacional (28.2), se produjo también un aumento desproporcional del porcentaje de victimizados directos e indirectos, especialmente de robos en las viviendas, asaltos con arma de fuego y robo de vehículo o motor.

En el año 2009 surgieron además nuevas modalidades criminales como el sicariato o asesinatos por encargo, y nuevas manifestaciones de violencia como los linchamientos protagonizados por los residentes contra personas que fueron sorprendidas realizando actividades delictivas. La corrupción dentro de la institución policial fue un factor determinante en el aumento de la criminalidad. A lo largo del 2009 y 2010 los medios de comunicación masiva revelaron numerosas actividades de narcotráfico, extorsión, atracos y ajusticiamiento que involucraban a miembros de la policía nacional y a militares. En buena parte de esos casos ambas instituciones reaccionaron descalificando y transfiriendo ante la justicia a los agentes corruptos, sin embargo no llegó a establecerse una política consistente de cero tolerancia a la corrupción en los ámbitos institucionales, lo que a la larga profundizó las percepciones de los ciudadanos sobre la acentuación de la impunidad y del aumento de la actividad delictiva en el país, opinión externada por el 61% de los residentes en el DN. Parecía entonces que el país se encontraba de vuelta a la espiral de inseguridad, criminalidad y violencia.

En el 2010 sólo 7% de la población consideró que la seguridad en el país era buena o muy buena, nueve puntos por debajo del promedio latinoamericano (16%).⁴² En parte ello se explica por el hecho de que en ese mismo período R.D. se situaba entre el grupo de países con las tasas más altas de victimización, similares a Honduras, México y Colombia, donde 31 de cada 100,000 habitantes de la población había sido víctima de delito (Tabla 7.6).⁴³ Esta tasa es proporcionalmente mayor que la registrada

en el 2008 cuando la encuesta LAPOP reportó que el país estaba entre aquellos afectados por una relativamente baja victimización, con apenas 15% de la población declarando haber sido víctima de algún delito.⁴⁴ La victimización afectó más a los residentes urbanos en los barrios de más bajo NES, retrotrayendo estos escenarios a los niveles en que se encontraban en el 2006. Estas tendencias fluctuantes han alimentado una cultura de inseguridad que enfatiza en salidas individualistas de autoprotección y privatización de la seguridad a niveles superiores a los precedentes. Es de notar que estas respuestas individualistas contrastan con la expectativa estatista que logró proyectar el PSD en sus inicios en la población, especialmente entre los segmentos de escasos recursos.

En el prontuario de las preocupaciones ciudadanas, si bien los problemas económicos como el desempleo y la pobreza seguían ocupando un lugar relevante al menos para el 38% de la población, para otro 20%, el auge de la delincuencia y de la inseguridad también ocupaban un lugar prioritario entre estas preocupaciones.⁴⁵

De acuerdo con el Latinobarómetro 2010, la percepción de inseguridad es alta entre todos los dominicanos, 59% de los cuales consideraron que vivir en Dominicana es cada día más inseguro, colocándose ligeramente por encima del promedio latinoamericano (58%) para ese año. Esta percepción empeoró en los ámbitos locales donde sólo 10% de los ciudadanos dominicanos dijo sentirse seguro en su barrio, en contraste con 37% de nicaragüenses que opinó lo mismo o el 17% de los latinoamericanos.⁴⁶ La percepción individual de inseguridad es también considerablemente alta entre los dominicanos, siendo que sólo 8% de éstos consideró que no será nunca víctima de algún delito, en contraste con 22% de los que así opinaron en Nicaragua y aún 19% en Guatemala. Como ya se vio Dominicana se sitúa entre el grupo de países para cuyos ciudadanos el principal problema a resolver es el de la delincuencia y la inseguridad. Es inevitable asociar estas percepciones negativas con interpretaciones interpelantes al sistema de prevención y protección vigente.

Visto en retrospectiva, el patrón de disminución de la inseguridad y de la percepción del delito que venía manifestándose desde el 2006, cuando comenzó a operacionalizarse el PSD, cuando también se hizo efectiva la nueva política criminal, e incluso cuando el ayuntamiento del DN tomó la decisión gerencial de asumir la seguridad ciudadana como un eje transversal dentro de su Plan Estratégico de desarrollo, guarda relación con la centralidad que dieron todas estas instancias al objetivo de abordar preventiva y correctivamente la seguridad, impulsando en un principio la estrategia política y las reformas. De hecho, el liderazgo asumido por el secretario de Interior fue crucial en el logro inicial de tales objetivos y ello se manifestó en las medidas encaminadas por la Secretaría de Interior, como el control de horarios de expendio de alcohol regulados por una unidad especializada; el establecimiento de un sistema 911 de manejo de respuestas a emergencias; la ejecución de la ley que daba facultades a esa secretaria sobre el control del porte, tenencia y comercialización de armas y el desarme paulatino de la población; el control del acceso de menores a las casas de juego. Estas iniciativas fortalecieron la imagen de una voluntad política comprometida. Sin embargo, esta preeminente presencia planteó también un dilema intrínseco al corolario de que la seguridad no es sólo una función de la reducción de la criminalidad y la violencia, y de que la policía no es la única institución responsable de garantizarla, lo que no niega que su función primaria sea la conjuración del delito y el establecimiento del orden.⁴⁷

Estas tendencias zigzagueantes de la criminalidad parecerían ser un contrasentido respecto al impacto real de la implementación, por vez primera, de una política de seguridad pública en el país. A propósito de ésto sostenemos sin embargo la hipótesis de que, de no haberse puesto en marcha dicha política, la situación hubiese sido mas grave, y a estas alturas el país se encontraría en una fase criminógena acelerada, si se toma en cuenta que ya los factores propulsores de la criminalidad depredadora y posteriormente empresarial impulsaban un salto de la fase de incubación a la de consolidación. Pese a este efecto dilatador, ni aún el PSD pudo contrarrestar el desfase temporal entre el desarrollo de estos factores acelerantes de la criminalidad y los de prevención y contención.

En este sentido, y de la misma manera que no puede hablarse de seguridad en un sentido holístico sin resolver las necesidades más básicas de la preservación de la vida y la integridad de las personas, también en la lógica estratégica están pendientes por resolver aspectos críticos. A mi juicio, el deterioro dramático que comenzó a producirse en años recientes en la condición de seguridad y en la percepción ciudadana hay que atribuirlo en parte a la persistencia de la desorganización estatal que se expresaba de manera magnificada en el ámbito de la prevención del delito y de la coacción de la ley. Mas concretamente, entre los factores potenciadores resaltaban: el estancamiento de aspectos cruciales de la política estratégica de seguridad, especialmente en lo relativo a la reforma policial y a los esfuerzos de reorientar todos los recursos económicos y humanos a la prevención y represión de la criminalidad, a la coacción de la ley; a la desarticulación de redes criminales de alto nivel asociadas al narcotráfico y vinculadas a sectores dentro de la burocracia estatal. Este estancamiento no se correspondió con el patrón dinámico de adaptación de los agentes y agencias de la criminalidad, por el contrario, mientras mejor se organizaban ciertas tendencias criminógenas en el país, mientras más se acentuaba el estadotropismo de la criminalidad, la impunidad y la corrupción, el Estado perdía momento, espacio y oportunidades para evaluar los procedimientos, aprender de sus errores y superar los escollos que impedían un desarrollo consistente de la política de seguridad ciudadana como fuera ésta inicialmente concebida.

Como se muestra en lo que sigue, este no fue el único obstáculo, si bien uno de los más relevantes, en la consumación del objetivo de instaurar un gobierno de la seguridad. Otros factores guardan relación con el alcance reducido de las políticas sociales orientadas a impactar las causas estructurales de la conflictividad y la delincuencia. Por último, aunque no menos relevante, persistía la extrema dificultad para conformar consensos político-sociales viables para la asunción de compromisos compartidos que asegurasen además el carácter transgeneracional de las políticas. Pasemos a examinar cada uno de estos factores de inmediato.

Responsabilidad Institucional en la Gerencia del Gobierno de la Seguridad

Este aspecto se analiza aquí a partir de tres falencias: a) las facultades gerenciales puestas en práctica, relativas al perfil del liderazgo político-administrativo; b) las decisiones asumidas por los actores estratégicos y c) el alcance y calidad de la reforma policial.

La primera cuestión, relativa a la dimensión del liderazgo gerencial que se desarrolló alrededor del PSD, se refiere a sus efectos bifurcados. Como ya se dijo, dicho liderazgo fue asumido por el secretario de Interior y Policía, Franklin Almeyda, ex rector universitario y alto dirigente del partido en el poder, una figura reconocida proveniente del ámbito político de centro izquierda. Almeyda alcanzó a tener carisma en los ámbitos locales donde se implementó el PSD, desarrollando una relación de autoridad más o menos horizontal aunque de ascendencia clientelar con los moradores. Sin embargo, la proyección de su liderazgo hacia las demás figuras del poder público también participantes del Plan, incluyendo la jefatura de la policía, fue más controversial y el hecho de que tanto el Secretario como la instancia que el representaba asumieran el protagonismo del PSD, al punto de ser el uno asimilado al otro, tampoco ayudó a destensar las interacciones, sobretodo en un país de una cultura predominantemente personalista. Esto creó un dilema, porque si bien era muy conveniente para el desarrollo del PSD la apropiación por parte de una voluntad política pragmática de los aspectos de la coordinación, implementación y seguimiento de los planes y estrategias, por otro lado, dicha presencia terminó avasallando las competencias complementarias, las cuales se sintieron relegadas y no tomadas en cuenta. Los celos, conflictos de intereses y protagonismos competentes terminaron inhibiendo la participación ampliada de los demás actores institucionales y políticos, comprometiendo -cuando no dilatando- los objetivos iniciales de abordar integralmente el gobierno de la seguridad y la convivencia social. Otra relativa desventaja del liderazgo fue que siendo el Secretario una figura de prominente perfil partidario ello tampoco facilitó la atracción de otros

sectores políticamente adversos. A pesar del carácter estatal que se quiso dar a la estrategia política de la seguridad, al fin y al cabo esta era vista por sectores externos al partido en el poder mas como una iniciativa del gobierno de Fernández y con ello, una pieza más de contestación de sus opositores.

A pesar de su importancia, este no fue el mayor obstáculo que afectó el desarrollo del PSD desde el ámbito del liderazgo gerencial. Otros factores tuvieron también un trasfondo cultural y de impronta políticas. El primero tuvo que ver con el patrón centralizador de ejercicio del poder, epitomizado en la práctica históricamente enraizada por parte del Ejecutivo de tratar los asuntos de seguridad directamente con el Jefe de la Policía, obliterando así la figura intermedia del Secretario. Este patrón continuó reiterándose a pesar de los avances en el discernimiento de la supremacía civil sobre la jefatura policial y de la inclinación del presidente Fernández de fortalecer esta instancia intermedia en lo concerniente a la estrategia y administración de la política de seguridad. En otras palabras, aquí residía la clave para reducir la preeminencia y autonomía de la que han gozado históricamente las fuerzas policiales para diseñar sus funciones y micro-manejar las políticas de seguridad. Pese a esta contratendencia, en los cinco años de ejecución del PSD durante los cuales han pasado por la jefatura policial cuatro jefes de la policía, se mantuvo en el puesto el mismo Secretario de Estado, lo cual ha contribuido en un sentido positivo a refrendar en parte la esperada supremacía en la conducción política del PSD.

El segundo factor relacionado con la gestión del gobierno democrático de la seguridad y del PSD se relaciona con las medidas de alcance estratégico que fueron asumidas por las autoridades; algunas de ellas surgidas de improntas políticas, a pesar de los efectos contraproducentes que ellas involucraban. Estas tuvieron como sustrato la necesidad de mostrar impactos rápidos ante la presión social y política al gobierno para encarar la situación de inseguridad en el país. Una de éstas tuvo que ver con la rápida expansión del PSD y la segunda con la decisión de incorporar a los militares en labores conjuntas policiales.

La decisión de extender Barrio Seguro a más de cien localidades en apenas el primer año de ejecución, restó momento y espacio para evaluar su desempeño en los pocos barrios donde se inició como piloto, a fin de aplicarle los ajustes necesarios antes de experimentar en otras áreas. Esta proyección acelerada estuvo agravada por el desconocimiento por parte del personal técnico operativo sobre los objetivos de largo y corto alcance, las estrategias y metodologías del PSD, todo lo cual derivó en un desarrollo pírrico de las planificaciones estratégicas por parte de las instituciones involucradas que deberían además trabajar coordinada y transversalmente. Como es sabido, la gestión efectiva de las políticas y estrategias supone un proceso complejo de apropiación por parte de los sujetos responsables de implementarlas, sobre todo cuando estas estrategias son generadas por equipos especializados y enfocadas en reformas específicas más que en procesos abarcadores de los diseños y de las culturas institucionales. En tales casos, existe una alta posibilidad de resistencias a transformaciones radicales al interno de las instituciones.⁴⁸ Por lo mismo, es aun más perentoria la socialización de los preceptos, el establecimiento de canales de comunicación interinstitucionales e intersectoriales y la distribución de roles y responsabilidades. Estas estrategias deben funcionar como un engranaje horizontal y vertical de ejecución, supervisión y reajuste de las políticas, condición difícil de lograr sin un mecanismo fluido de planificación intersectorial.

Un tercer problema que produjo la presión para acelerar la aplicación del PSD fue la pobre comprensión del espíritu y de la metodología de la estrategia por parte del personal de primera línea, lo que dificultó el proceso de socialización y el análisis participativo de los beneficios y riesgos del PSD, por parte de los enlaces institucionales y los grupos comunitarios, lo cual hubiese incrementado de entrada el sentido de pertenencia y empoderamiento esencial para la sostenibilidad de la política del gobierno de la seguridad. Un dato que confirma este vacío es el hecho de que en las sucesivas evaluaciones relajadas por diversas fuentes en los barrios de Santo Domingo y el DN, muy pocos dijeron conocer la estrategia del PSD, a pesar de que en los últimos años los medios de comunicación se hicieron eco de

esta política gubernamental. Quizás esto se debió al nivel de abstracción de la propuesta político-estratégica en contraste con las necesidades más concretas de la gente en el día a día, en cambio, un porcentaje mayoritario (65%) de los comunitarios en cambio sí dijo conocer lo que era Barrio Seguro, según una encuesta realizada por la ONG Juan Montalvo en 2006, precisamente porque fue a través de este canal que se materializaban las iniciativas y se establecía la relación entre las instituciones y los beneficiarios. En esa misma encuesta el 89% de los moradores dijo conocerlo por la presencia policial, en contraste con 25% por el mejoramiento de los servicios públicos y 20% por la promoción de eventos deportivos.

Finalmente, otra decisión gerencial discordante, apremiada por la presión que experimentaban las autoridades para dar respuestas contundentes, fue la incorporación de los militares a las tareas de patrullaje conjunto con la policía, especialmente en el desarme de la población y en el control del narcomenudeo en los barrios. Esta decisión se tomó ante la evidente desorganización de la uniformada y conllevó un reajuste en los planes de acción para definir en qué momento y circunstancias se combinarían las fuerzas. El presidente Fernández encomendó a las jerarquías militares tener muy en cuenta el respeto a los derechos de los ciudadanos al actuar en el ámbito del control público.⁴⁹ Sin embargo, el significado simbólico de esta decisión no debió subestimarse dado que reintroducía al actor militar a un ámbito de la seguridad sobre el cual diversos sectores sociales propugnaban por años que fuese deslindado de la incidencia castrense. Además, la presencia activa de los militares en la vida pública en cierta medida socavaba los intentos de profesionalización e institucionalización policial, creando áreas grises de competencias y estilos disímiles para abordar la cuestión del orden público, colocando además la acción de las fuerzas de seguridad fuera del control de los ciudadanos.

El tercer factor a analizar sobre la ejecución del PSD dentro de la gerencia del gobierno de la seguridad se refiere al alcance que tuvo la reforma policial, objetivo de alto valor estratégico para la efectividad del Plan. Este componente

se examina aquí a partir de: a) las acciones desplegadas por las autoridades y de las opiniones externadas por los usuarios del sistema en los barrios quienes fueron entrevistados por el equipo de investigadores de Newlink sobre el desempeño policial, comparando opiniones al inicio y durante la evolución, del PSD; b) también se evalúan aquí algunas percepciones externadas en los últimos tres años, recogidas por el Observatorio ciudadano en el Distrito Nacional; c) finalmente, se presentan algunos datos del Latinobarómetro relacionados al desempeño policial en comparación con otros países.

De entrada hay que decir que la empresa de reformar una institución voluminosa (entre 35,000 y 40,000 efectivos), inoperante, ineficaz y desacreditada, supone un compromiso político de envergadura para la puesta práctica de nuevos parámetros funcionales, doctrinales, organizativos y evaluativos. Esto implica un proceso complejo y sostenido que debe ser asumido bajo los términos más radicales posibles, es decir, sin ambigüedades y proyectando una clara voluntad transformadora, con reemplazos progresivos y direccionados del personal, que trasciende las simples “purgas.” Países como Chile, Colombia y Nicaragua adscribieron estos parámetros y en cierta medida todavía gozan de altos niveles de respaldo y confianza de parte de la ciudadanía. Por otro lado, hay numerosos intentos fallidos en Centroamérica y el Caribe, siendo Haití y Guatemala quizás los más paradigmáticos. Muchas reformas institucionales han probado ser mas que todo salidas rápidas a situaciones de crisis o recursos para validar la imagen de los gobernantes.⁵⁰ Otras iniciativas reformistas surgidas en escenarios de postconflicto resultaron de concesiones hechas a los viejos cuerpos policiales, produciendo formatos híbridos que han condicionado mayores transformaciones. Los desafíos que encaran los gobiernos en cuanto a la dirección a seguir no sólo tienen que ver con las resistencias internas dentro de la institución sujeto de reforma. Ellas se generan en contextos de precaria organización estatal, alta tolerancia estatal y societal frente a la corrupción y a las soluciones violentas contra los detractores de la ley, escasa profesionalización en las instancias gerenciales públicas, excesiva centralización y politización. Con frecuencia estos cambios son promovidos en el marco de una demanda

incremental de seguridad dominada por valores sociales e ideológicos que privilegian salidas individualistas como la privatización de la seguridad, el individualismo armamentista de la población y el vigilantismo de los que se sienten desprotegidos y defraudados por el Estado. De entrada hay que aclarar que una transformación radical de la policía dominicana es una tarea todavía pendiente y ciertamente no es algo que ocurrirá en el corto plazo. Reconociendo esta dificultad de antemano, la estrategia asumida por el gobierno fue, en palabras de un consultor, orientada a desarrollar “islas de eficiencia” al interno de la institución, con la expectativas de que se fuesen perfeccionando ciertos componentes del policiamiento.⁵¹

Durante los primeros años del PSD, la Secretaria de Interior motorizó importantes innovaciones normativas, orgánicas y técnicas, algunas de las cuales fueron mencionadas más arriba. Quizás la más importante fue la integración de un contingente de nuevos policías (entre 8,000 y 10,000) bajo estándares más altos de reclutamiento, mejor entrenados y mejor compensados para realizar funciones auxiliares. Esto optimizó el servicio, admitiéndose la inadecuación del personal, de las condiciones de trabajo y del bajo rendimiento con que operaba el resto del cuerpo. También se comenzó a “recuperar” parte del personal disperso en actividades no policiales, relocalizándolo en el patrullaje de la ciudad y los barrios. Se aumentó el pie de fuerza en los barrios donde se comenzó a implementar el Plan y en algunos casos se colocó en la coordinación regional de varias jurisdicciones a un oficial profesional, que fue capaz de reorganizar el trabajo policial en y restablecer la relación entre la policía bajo su mando y los moradores de las localidades. Esta rearticulación realmente tuvo un impacto favorable en algunos vecindarios del Distrito pero su alcance fue limitado dado que en muchas otras subregiones no se implantó este modelo organizativo.

Los cambios iniciales tuvieron un rápido impacto en los escenarios donde comenzó a operar el PSD y entre la población objeto. Es sabido que la eficiencia y efectividad en el desempeño policial se mide en parte por la disminución de la criminalidad y de la victimización y en cierta medida por

la reducción del sentimiento de inseguridad entre los ciudadanos, aunque también son conocidas las discrepancias entre la inseguridad objetiva y subjetiva. Como se dijo, durante el primer y segundo año de implementación del PSD se verificó una reducción importante en las tasas nacionales de muertes y bastante considerable en los lugares donde operaba Barrio Seguro. Para finales del 2006 y de hecho, aunque la victimización a nivel nacional se mantuvo alta con respecto al 2004, en los barrios de intervención la historia era distinta. El 88% de los residentes de los barrios más pobres y con alta criminalidad declaró no haber sido víctima de delito alguno desde el arranque del PSD, aunque 34% dijo conocer alguna víctima principalmente de atracos en la calle.⁵² Como se vio más arriba, la presencia consistente del PSD en estos lugares generó un aumento de la percepción de seguridad entre los moradores. Aún en el 2008 cuando volvió a subir la tasa nacional de homicidios, 50% de los residentes en los barrios declaró que el temor y la inseguridad habían disminuido; 82% de estos ciudadanos dijo sentirse seguro y muy seguro de transitar en el barrio. En opinión del 66% de éstos, también los conflictos entre vecinos se redujeron.⁵³ El hecho de que 84% de estos moradores reconociera que transitaban muchos policías en los barrios establece una relación directa entre la presencia policial y el sentimiento de seguridad, siempre que esa presencia se rija por protocolos de conducta adecuados. Aunque en menor medida, otros factores incidieron también en este cambio favorable, relacionados a la activación de la presencia estatal a través de los programas deportivos y educativos, de mejoramiento y de recuperación del espacio físico. En los años sucesivos estas simpatías se fueron diluyendo, aunque todavía en enero del 2009 la policía contaba con un cierto nivel de aprobación en su lucha contra la delincuencia, al menos para el 44%, especialmente entre jóvenes de 18 a 24 años (46%) y entre los estratos medios (46%). Pero para los estándares esperados de una policía en proceso de reforma, este reconocimiento no era satisfactorio y de hecho ello se reflejó en el 2008 en el nivel de confianza expresado por los ciudadanos en los lugares de intervención, dado que el 45% dijo tener poca confianza y 27% dijo no confiar nada.⁵⁴ Esta actitud fue más pronunciada entre los

adultos de 25 a 44 años y entre los estratos de ingresos medios. Como se ha dicho, la desconfianza ciudadana depende por un lado de los niveles de eficiencia y de efectividad que lleguen a demostrar las fuerzas del orden en el desempeño de sus labores. Entre los residentes barriales que sí dijeron sentirse inseguros por factores situacionales como la mala iluminación, la existencia de sitios peligrosos, las peleas y la existencia de pandillas también lo atribuyeron a los pocos policías patrullando (64%) y a que la policía era cómplice de los delitos (44%), o a que la policía no hacía nada (45%). Un 64% de los entrevistados dijeron sentirse inseguros por la presencia de drogas en el vecindario⁵⁵ En cuanto al control policial del tráfico de drogas y el narcomenudeo en los barrios, función esta que desde los 90s es delegada a la Dirección Nacional de Drogas, la mayoría de la población encuestada (62.1%) lo consideró regular o malo, con la excepción de los primeros meses de implementación de PSD (Gráfico 7.6), lo que quiere decir que para los ciudadanos la acción policial en el control de uno de los factores más relevantes en la producción de inseguridad, resultó ineficaz casi desde el inicio. En opinión de un comunitario, el problema radicaba en que “La policía no se mete a los sectores a donde se han arrinconado los delincuentes que venden estupefacientes.”⁵⁶

La desconfianza es también una función de otros factores como la ausencia de transparencia, de probidad y el desdén por los valores democráticos en el ejercicio de las funciones policiales. Como se ha dicho a lo largo de este estudio y es sostenido por otros especialistas, el apoyo a los valores democráticos en la región coexiste con prácticas no democráticas del ejercicio policial.⁵⁷ En República Dominicana ésto se comprueba en la opinión externada por la ciudadanía respecto al trato igualitario de la policía. Apenas una escasa minoría (14%) de la población consideró en el 2010 que recibiría un trato igualitario, en comparación con el 27% de los que así opinaron para el resto de América Latina.⁵⁸ Este aspecto toca directamente a la cuestión de la legitimidad del uso del poder en la relación principal-agente que en el caso de la policía dominicana se asocia además a la dificultad de la institución de generar un cambio desde un ejercicio históricamente

politizado a otro orientado a coaccionar la ley. En esa misma medida también se refiere a la cuestión de la confianza ciudadana en la eficacia y la probidad de la uniformada. La confianza ciudadana en las instituciones es un valor complejo y volátil porque descansa por un lado en subjetividades que van conformando un acercamiento racional a la realidad que se vive, de cara a las expectativas de cambio. Eso pasó con el ingreso del PSD y Barrio Seguro en los sectores populosos de Santo Domingo y el Distrito Nacional. Como lo indica el gráfico 7.7, al inicio se suavizó la percepción negativa de los ciudadanos respecto al tipo de interacción de la policía, por lo que la primera encuesta de evaluación al PSD aplicada por Newlink mostró entre 2005 y finales del 2006 un aumento del porcentaje de quienes pensaban que los policías trataban a las personas con cortesía y respeto. En casi todos los barrios este aumento pasó de aproximadamente 15% de la población hasta un 40 y un 60% en el 2006. De hecho, otra encuesta realizada por una ONG con presencia en los barrios más pobres destacó que el 98% de los usuarios no consideraba a los policías agresivos y el 93% pensaba que no eran indiferentes.⁵⁹ El porcentaje de ciudadanos que al inicio del PSD desaprobaban el desempeño policial, afirmando que apenas cumplían con su obligación, disminuyó en algunos barrios en más de la mitad (de 56% en 2005 a 20% en 2006 en el barrio 27 de Febrero; de 43% a 22% en 2006 para Capotillo; de 60% a 37% en el barrio 24 de Abril) como también fue menor en aproximadamente 15% los que opinaron que la policía abusaba de la autoridad.⁶⁰

Esta mejora impactó ligeramente en las respuestas previamente sugeridas por los moradores de que los policías fuesen rotados, pero sólo en algunos barrios, especialmente en aquellos donde era más prominente la presencia policial que funcionaba bajo los nuevos parámetros de desempeño. Allí se elevó el porcentaje de personas que dijo preferir que los policías fuesen asignados permanentemente en el barrio, pasando de un 20% a 46% en Gualey; de un 15% a un 33% en Capotillo; de un 42% a 56% en 27 de Febrero. No en todos los barrios se sintió este cambio favorable, por el contrario, en el Ensanche Luperón, que contiene una población mas

heterogénea en términos socioeconómicos, aumentó el porcentaje de personas que pidieron que se rotaran los policías (de 46% a 77%).

Estas diferencias en los niveles de aprobación y desaprobación indican que los cambios actitudinales de la policía en su relación con las comunidades encontraban todavía muchas resistencias entre segmentos importantes dentro de la uniformada, amparados por la inacción de las altas jerarquías institucionales, lo cual a su vez proyectaba animadversión entre los ciudadanos. Esto es extensible a los principios de probidad; en el primer estudio aplicado al inicio del PSD, las razones aducidas por los moradores para que se rotasen los policías se orientaban mayoritariamente a “evitar que se relacionen con los delincuentes” (entre un 40% y un 80%)⁶¹ Los resultados de la evaluación realizada por Newlink años más tarde (2008) evidenciaron que en casi todos los barrios donde operaba el PSD un alto porcentaje de los moradores consideraban que la policía estaba de alguna manera vinculada al negocio ilícito de venta de droga (Gráfico 7.8). Esta realidad percibida por los ciudadanos, que además de contribuir a profundizar el clima de inseguridad en los barrios, también implica una contestación a la ética profesional, es corroborada por la opinión generalizada de los ciudadanos dominicanos que, en comparación con el resto de los latinoamericanos (31%) fueron los que más consideraron que la corrupción policial era el problema fundamental a resolver para enfrentar la delincuencia (44%). Al mismo tiempo son también los que más demandan presencia del Estado en las calles, aumentando la dotación policial (58% en comparación con 56% para AL).⁶²

Estas narrativas conflictivas tendrían que ser interpretadas a partir de dos dimensiones: de tipo vivencial y de tipo ideológica; en el caso de la primera, habría que referirse a los procesos de adaptación que experimentan los ciudadanos en el día a día frente a la inseguridad, a las diversas violencias y las formas violentas e ilícitas de subsistencia, llevándoles incluso a acomodar patrones valorativos en favor de ciertos arreglos funcionales. En cuanto a la segunda, parece subyacer todavía una ideología estatista que le asigna al Estado el rol de proveedor principal y en última instancia garante

de los derechos individuales. Es posible que toda la retórica propuesta por el PSD incentivara aún más esta orientación ideológica estatista en el imaginario popular. Por lo cual, más allá de las experiencias individuales negativas de estos ciudadanos con la policía, en el nivel más abstracto de la narrativa colectiva, donde confluyen los sentimientos de vulnerabilidad con las funciones que se espera realice el Estado y sus aparatos, el 42% y el 26% de los moradores de los barrios entrevistados en el 2008 opinó que la policía les transmitía seguridad y protección respectivamente.⁶³ Esta paradoja es similar a la creciente tendencia entre la ciudadanía a aprobar medidas extralegales a condición de que se les proporcione seguridad, 60% de los dominicanos dijo estar de acuerdo y muy de acuerdo que ante una situación difícil el gobierno le pase por encima al Congreso y a las leyes, aprobación que para el resto de América Latina sólo externaron el 39%.⁶⁴ El problema que esta disyuntiva impone a la reforma institucional policial es bastante crítico en la medida en que anula posibles incentivos al cambio de prácticas y culturas institucionales.

Reposicionando al Estado; Re-Articulando la Relación Estado-Sociedad en República Dominicana

Vistos estos desenlaces en la implementación del Plan de Seguridad Democrática, en tanto que estrategia política del gobierno de la seguridad, sostengo que el mismo debe ser dimensionado a partir de sus efectos potenciales en dos escenarios distintos: por un lado, como un catalizador de cambios en la esfera estatal y gubernamental para apuntalar su progresiva reorganización; por otro lado, como una punta de lanza para rearticular la relación Estado-sociedad, reposicionando al primero en su rol de proveedor de bienes y servicios públicos (incluyendo la seguridad), por medio de una relación más horizontal con la segunda. Pasemos a ver como se comportó el PSD en estos escenarios. La primera dimensión de esta ecuación fue sometida a prueba de fuego con la asunción de los compromisos intersectoriales que requerían un proceso de planeación, distribución presupuestaria y

coordinación que fue muy difícil de lograr en los primeros años del PSD y que continúan siendo un desafío. Anteriormente se señaló que las medidas de seguridad implementadas por la Secretaría de Interior y la Policía Nacional tuvieron un efecto positivo en la percepción colectiva sobre el accionar gubernamental. Sin embargo, el incumplimiento de las restantes agencias estatales se prefiguraba en las críticas de los representantes comunitarios seleccionados como voceros de los barrios:

“Los programas no han arrancado. En los primeros 14 barrios sólo han arrancados los programas de préstamos y de reparación de casas. La mayoría de las instituciones que tienen que ver con el Plan no están llegando a la comunidad y cuando vamos como organización a solicitar cualquier cosa no nos atienden.”⁶⁵

La inercia de las restantes instituciones estatales colocó al PSD en un círculo vicioso por medio del cual la Secretaría de Interior (SIP) asumió el protagonismo en la ejecución de la mayoría de los programas de Barrio Seguro. Estos programas tuvieron el efecto de elevar el perfil de la SIP, en la medida que enfocaban en incentivos sociales y en mejoras socioeconómicas. Por otro lado, también tuvo el contra-efecto de alejar a los restantes actores estatales que se sentía replegados ante la evidente pérdida de espacio y proyección. Esta situación era evidente para los comunitarios:

“(La SIP) ha tenido la estelaridad de la puesta en marcha del plan pero es demasiada la carga. Se ha quedado sola y la ha desbordo.”⁶⁶

Bajo el liderazgo de la SIP se impulsó un Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas de Familias que para el 2008 otorgó unos 819 micro-prestamos en beneficio de 3,398 residentes de los barrios de mas bajo NES. Del portafolio de programas que componían BS, los más conocidos fueron: “Competidores de mi Barrio”, orientado a integrar a jóvenes en actividades deportivas, una red alimentaria y Centros de Capacitación Tecnológica Comunal para la formación de jóvenes en diversas carreras académicas y vocacionales. La relevancia de la SIP también fue correlativa al papel protagónico que pasó a jugar el Ayuntamiento del DN a través de su plan estratégico que enfatizaba

en la seguridad humana y en el fortalecimiento de la cultura ciudadana con el propósito de incrementar la competitividad del capital social y humano. Desde el ayuntamiento se implementaron algunas iniciativas de recuperación de espacios públicos y de animación cultural que posibilitaban una cierta articulación de algunos sectores con el Estado y con el gobierno local. Sin embargo, todas estas iniciativas, incluyendo las de urbanismo social no garantizaban automáticamente la generación de espacios libres de violencia y delincuencia, objetivos que solo podrían alcanzarse si cada inversión social viabilizaba una presencia institucional que permitiese rehabilitar la relación con la comunidad, rearticular el Estado a nuevas demandas y funciones, crear espacios de oportunidades de trabajo conjunto entre los moradores y los agentes públicos y contribuir a conformar una conciencia ciudadana que promoviese la autorregulación y el control social informal, en concordancia con las leyes. Estas dimensiones constituyen por el momento apenas un perfil de un proceso complejo y transgeneracional que involucra a actores sociales y políticos, institucionales e individuales, formales e informales. Pasemos a examinar algunas vertientes de este paradigma.

En lo relativo a la relación principal-agente, dos cuestiones surgen al analizar el patrón de demandas de seguridad en el marco de las relaciones Estado-sociedad que se configuraron a partir de la puesta en marcha del PSD y de las demás iniciativas concurrentes: ¿En qué medida ellas reflejan interpretaciones ciudadanas de la seguridad que avalan un acercamiento ideológico más o menos estatista o más o menos individualista? En segundo lugar, ¿en qué medida ellas se diferencian de las salidas estatales, en cuanto a su orientación más o menos punitiva y/o preventiva? Las respuestas a ambas interrogantes contribuye a entender mejor el papel que pueden jugar los actores estratégicos en los procesos de adaptación y cambio de la cultura de inseguridad en el país y la eventual posibilidad de constituir un gobierno democrático de la seguridad.

En atención a estas interrogantes, hay que reconocer primeramente que a lo largo de este proceso de desempoderamientos y de empoderamientos

la cuestión de la seguridad ciudadana se colocó en el dominio público, estimulando el despliegue de propuestas y acciones desde diferentes sectores sociales. En segundo lugar, hay que reconocer que importantes preconcepciones han alimentado las políticas de seguridad precedentes o la ausencia de ellas. Entre estas preconcepciones se destacan la estigmatización de sectores desfavorecidos, el prejuicio frente a patrones sociales y de comportamiento poco comprendidos y la desconfianza en las instituciones, todo lo cual ha incentivado una cultura de inseguridad basada en la autoprotección y la privatización de la seguridad.

La Tabla 7.7 muestra las salidas preferenciales de los munícipes del distrito ante la inseguridad que padecen. Estas se presentan ordenadas de acuerdo a la respuesta preponderante en los diferentes sectores de alto, medio y bajo NES. Una primera observación es que tienden a privilegiarse respuestas de tipo individual en la provisión de seguridad, por encima de aquellas que refuerzan soluciones provenientes desde el Estado: ocho de cada diez ciudadanos en el DN se acordaron con poner rejas en las viviendas y utilizar otros medios de seguridad como alarmas; siete de cada diez consideraron organizarse en brigadas de vigilancia en los barros; seis de cada 10 aprobaron contratar vigilancia privada y el 50% consideró comprar un arma de fuego.

Las respuestas más enfocadas en apoyar al Estado en sus funciones, por vía de la denuncia (siete de cada diez ciudadanos) y apoyar a la policía cuando impone la mano dura (77%), fueron más comunes entre los sectores de estratos medios y altos y confirmando este dato sorpresivamente que las soluciones individualistas son más preponderantes entre sectores donde predominan los hogares de estratos medios y bajos NES. Lo más interesante de esta relación es que dentro de esas salidas individualistas, la tendencia a dar respuestas de tipo punitivo como golpear a un delincuente infraganti, considerada por el 36% de los munícipes, o matar a un delincuente capturado infraganti (30%), tomar la justicia por sus propias manos (29%) y portar armas de fuego (40%) y armas blancas (29%) fue más preponderante

entre los estratos de alto y bajo NES. Las respuestas individualistas de corte preventivo como organizarse en brigadas de vigilancia, poner rejas, alarmas y ayudar a la policía denunciando, fueron más favorecidas entre los sectores de alto y mediano NES. Esta última salida de denunciar hechos delictivos ante la policía fue comparativamente más baja entre los ciudadanos de los barrios más marginados, lo que corrobora el nivel de vulnerabilidad que sienten sus moradores frente a la posibilidad de retaliación por parte de los delincuentes y la desconfianza de que la policía pueda protegerlos.

Desde el inicio del PSD, los residentes de los barrios más marginados social y económicamente desarrollaron propuestas de acciones que el gobierno debería impulsar para enfrentar los problemas priorizados (Tabla 7.8) como el auge del pandillerismo y de la delincuencia, la ineficiencia policial, consumo y venta de drogas. Frente a la precaria disponibilidad de espacios públicos para la socialización y la diversión sana los moradores de varios barrios sugirieron que el Estado finalizara proyectos que habían sido interrumpidos. En algunos casos se recomendó identificar espacios disponibles en la comunidad y convertirlos en terrenos para el uso colectivo, estableciendo criterios consensuados en la comunidad para el manejo y disfrute de los nuevos espacios que se creasen. En el ámbito de formación laboral, los comunitarios identificaron experiencias previas en las comunidades de organizaciones no gubernamentales que poseen escuelas laborales, recomendaron congregar voluntades para concentrar estos recursos y solicitar ayuda para equipos, profesores y materiales. Los residentes de los barrios identificaron la ineficiencia policial como un resultado de su pobre equipamiento, también los bajos niveles de formación profesional y de capacitación en el terreno así como el fenómeno muy enraizado de la corrupción. En cada caso identificaron posibles soluciones que involucraban a sectores del empresariado, organismos internacionales y organizaciones comunitarias. En algunos casos fueron mencionadas experiencias previas de propuestas de saneamiento de la institución generadas por organizaciones de base y sometidas a los gobiernos sin que éstas fuesen tomadas en cuenta.

Las propuestas anteriores reflejan un reconocimiento por parte de los sectores de mas bajo NES, del papel que debe jugar el Estado en la gestión de las políticas, pero también la voluntad de compartir responsabilidades con estas agencias públicas en el desarrollo de iniciativas consideradas beneficiosas a la gobernabilidad democrática de la seguridad. Esta inclinación se observa en el relativo voto de confianza que los ciudadanos del DN dieron al PSD en la encuesta anual del observatorio del ADN. Para el 2010, treinta y dos por ciento de la población del Distrito proyecto que al final del año la delincuencia habría disminuido, 50% de éstos pronosticaron que esta disminución se debería al efectivo trabajo de la policía y a la efectividad del PSD⁶⁷

De cara a todo ésto, es claro que el talón de Aquiles de la política gubernamental, radica en las dificultades para concitar el interés y promover activamente la inclusión de la multiplicidad de actores estratégicos necesarios, desde el empresariado, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los académicos y profesionales, los grupos corporatizados para lograr consensos en la asunción de responsabilidades de fenómenos que trascienden las capacidades estatales y gubernamentales. La búsqueda de esta concertación de fuerzas debió formar parte sino del diseño de la política, al menos de su proceso de implementación, a través del desarrollo de una estrategia que fuese sumando intereses encontrados a medida que se generaban progresos. A inicios del 2009 a cuatro años de la puesta en ejecución del PSD, el presidente Fernández convocó una cumbre de fuerzas vivas de la nación en la que participaron 62 instituciones laborales, empresariales, partidos políticos, organizaciones sin fines de lucro, religiosas, burocracia estatal, miembros del congreso y organizaciones comunitarias. Esta convocatoria cubrió una macro agenda que incluyó una mesa de trabajo sobre seguridad ciudadana. Por primera vez desde el arranque del PSD y de las reformas institucionales se analizó críticamente el estado de arte de la política de seguridad gubernamental, especialmente alrededor de los temas de lucha contra la criminalidad común y organizada; contra la corrupción a los niveles micro y macro de la estructura estatal;

sobre la reforma policial y las políticas preventivas de seguridad, derivando en 42 propuestas consensuadas.

Las propuestas de *combate a la criminalidad* enfatizaron en la adecuación de los presupuestos que manejan las instancias de seguridad y de coacción de la ley; el reforzamiento de los controles fronterizos; el fortalecimiento de la investigación criminal y la regulación de la seguridad privada. Las dirigidas al *control de la corrupción* enfatizaron en la transparencia en el manejo de fondos públicos; el fortalecimiento de mecanismos de reducción de la impunidad, garantizando la independencia del Ministerio Público; la creación de una fiscalía anticorrupción; el endurecimiento de penas a narcotraficantes y traficantes de personas. En el área de las *políticas preventivas* se recomendó evitar duplicidades entre los ministerios, fomentando la coordinación y la especialización; utilizar recursos de mediación de conflictos y fomentar una cultura de paz; convertir en ley la regulación del expendio de alcohol; incorporar enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana; difundir el respeto de los derechos humanos; fortalecer el nuevo modelo penitenciario; crear mesas locales de seguridad ciudadana como espacios de reflexión; coordinar planes operativos institucionales de prevención; fomentar foros ciudadanos de análisis de la realidad. Sobre la *reforma policial* se consensó sobre la necesaria depuración de la PN; el fortalecimiento del carácter civil, profesional y orientado a la comunidad del ejercicio policial; el desarrollo de una auténtica política de policíalmente comunitario para generar confianza ciudadana.

El balance de estos procesos no es conclusivo, por un lado, uno de los mayores logros de la política de seguridad ciudadana ha sido el restablecimiento de un gobierno de la seguridad bajo la responsabilidad de la Secretaría de Interior y Policía como instancia de planificación estratégica y del Ministerio Público como responsable de la investigación criminal a las que se subordinó la Policía Nacional, contrarrestando así su ejercicio autónomo. Por otro lado, la implementación del PSD sigue condicionada por la limitada participación de los gobiernos locales y de importantes instancias

estatales, así como por las dificultades de establecer concertaciones al interno de la sociedad dominicana entre el sector privado empresarial e inversionista. A cinco años de iniciada, la reforma policial cabal sigue siendo un desafío sobretodo para el Estado, manifiesto en la expresión de un comunitario: “La SIP es una de las instituciones del Estado que ha jugado un rol importante. Porque ha intentado adecentar a una institución como la policía. La policía es una carga muy pesada para cargar.”⁶⁸

Esta situación trae a cuentas una trayectoria zigzagueante entre la voluntad política y las dificultades de ejecutar esa voluntad.

“La falta de planificación. Esa es una de las debilidades más fuertes que tiene el Plan. Se pasa el tiempo y nos quedamos en el aire, los proyectos se mueren, porque no hay una planificación. Tiene que haber una planificación con la participación de los sectores. Nos han llamado para un seminario para nuevos proyectos pero los viejos no se ejecutan. Las gentes nos vocean entonces: ¿Qué pasó? ¡Nos engañaste!”⁶⁹

La Seguridad Vis-a-vis el Estado de Derecho y la Gobernabilidad Democrática de la Seguridad

“El PSD es un plan para que no se atente contra los derechos de los ciudadanos.” (Residente Capotillo, 2008)

La ciudadanización supone un proceso mutuamente reflexivo de empoderamiento de los ciudadanos de facultades efectivas para incidir en el diseño, monitoreo y ajuste de las políticas de seguridad, creando sinergias y corresponsabilidades respecto a las instituciones estatales, al punto de impactar la forma en cómo estas se relacionan con la ciudadanía.⁷⁰ Este concepto va de la mano con una expectativa realista de la seguridad humana, una donde el Estado brinda las garantías elementales para promover la convivencia y el ejercicio de los derechos individuales en el disfrute de la paz, el acceso a la seguridad de la subsistencia, el bienestar y el desarrollo.

¿Qué sucede cuando el Estado es incapaz de consumir estas expectativas relativas a garantizar la seguridad, reducir la violencia y fortalecer la cohesión social? Como es de esperarse, la gente busca salidas o arreglos que les permitan adaptarse a los nuevos contextos de inseguridad e ilegalidad, estos procesos de adaptación pueden derivar en resistencias positivas, como las propuestas de reorganización social y estatal; o negativas, como la aceptación de la funcionalidad de la violencia para el logro de objetivos grupales de respeto (como en el caso de las pandillas), de preservación de la autoridad (como en el caso de la violencia policial y la violencia doméstica) y para garantizar la sobrevivencia, (como en el caso de los narcomenudistas). Sin duda estos procesos adaptativos alteran los sistemas de valores y normas institucionalizados e informalmente preestablecidos, generando nuevos patrones de comportamiento y de relacionamiento intrasociales.

Estos procesos no ocurren en el vacío, si bien son acumulativos, ellos encuentran un momento crucial de aceleramiento (tipping point) que altera el curso futuro de las dinámicas y los actores involucrados, reconstituyéndolos de maneras más complejas. Como se vio en los capítulos anteriores, ese momento estuvo signado por el aceleramiento de la inseguridad producto del auge de la criminalidad y de las diversas manifestaciones violentas, las cuales encontraron a un Estado y a sus instituciones políticas y burocráticas incapaces de responder adecuadamente. Ello produjo desconfianza e incredulidad ciudadana respecto a la capacidad y en el interés de los gobiernos para resolver los problemas, dando lugar a relaciones simbióticas y comportamientos adaptativos de autodefensa y autorregulación.

Correlativamente, estos cambios también contribuyeron a deteriorar la cohesión social y a relativizar los códigos valorativos compartidos entre los ciudadanos, cuyas actitudes en muchos casos reflejan un cierto cinismo. Al respecto, los ciudadanos entrevistados en este estudio aludían al deterioro intrageneracional de valores tales como la honestidad y el respeto que solía haber entre los vecinos y al hecho de que la gente comúnmente considerada “decente” en el vecindario se involucrase en el narcomenudeo como factores que afectaban las relaciones intracomunitarias. Estos cambios en

los valores morales también se reflejaron en la encuesta más reciente del Latinobarómetro, ubicándose el país entre aquellos donde sus ciudadanos consideran que es totalmente justificable comprar algo que se sabe había sido robado (5.3 en una escala donde el mayor valor fue 7.5). Similarmente, la encuesta del Ayuntamiento también encontró que un alto porcentaje de la población considero la falta de civismo existente como un factor que afecta la convivencia ciudadana.⁷¹

El *tipping point* de estos procesos de resistencia negativa se produce cuando la violencia deja de expresarse como un hecho casuístico, y pasa a ser un recurso funcional y normativamente regulado.⁷² El hecho de que prevalezcan altas tasas de homicidios, de convivencia violenta y que las ejecuciones extrajudiciales protagonizadas por la policía representen cerca del 18% de las muertes violentas, indican altos niveles de resistencia al cambio de una cultura donde los problemas se resuelven fundamentalmente de forma violenta y fatal. La tolerancia de las autoridades por un lado y de la sociedad dominicana a este patrón indican por el momento un serio desfase entre los objetivos idealizados del PSD, de alcanzar una seguridad humana y democrática, y su realización acotada.

Los indicadores mencionados sugieren que el PSD como política pública requiere encontrar como su norte principal alternativas viables para la resolución de la conflictividad social bajo un modelo de respeto del estado de derecho y a la dignidad humana. La proclividad al quiebre de la legalidad, expresada en la opinión del 60% de los dominicanos (por encima del 39% de los latinoamericanos) que estuvo de acuerdo con que en una situación difícil el gobierno debería pasar por encima de las leyes y del parlamento, constituye un dato revelador.⁷³ No menos alarmante que la opinión del 66% de los ciudadanos del DN que admitieron estar total o parcialmente de acuerdo con que se golpeará a un delincuente y el 43% que se matara si era sorprendido en el acto delictivo.⁷⁴

De cara a estas tendencias, hay que insistir que la preservación y restitución del estado de derecho no es algo que sólo compite al Estado, sino también a la sociedad dominicana en proceso de mutación. Más aún cuando

la violación de esa condición termina justificando la violencia predatoria, generando competencia entre actores desregulados públicos y privados y tolerando la violencia regulatoria policial y soecita como los linchamientos.

Conclusion

Las conceptualización de la transformación del sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal en República Dominicana se inscribe en el marco referencial de procesos influidos e informados por una nueva generación de reformas -entendidas éstas como cambios institucionales deliberados en el abastecimiento de servicios sociales- y reformadores.⁷⁵ Estos nuevos paradigmas abrazan un acercamiento holístico que toca varios sectores de la vida institucional y organizacional del Estado y de la sociedad civil. Ellos apuntan no sólo a reestructurar instituciones sino también a impactar conductas y culturas subyacentes, como también a redefinir políticas y estrategias que interceptan diversas áreas de competencias públicas y privadas.

Dichos procesos de reconfiguración sistémica son esencialmente de naturaleza política con un inminente trasfondo tecnocrático. Sin embargo, muchas de las experiencias conocidas, incluida la dominicana, tienden a plantear la cuestión en el sentido inverso, obliterando el peso preponderante que tienen las culturas, prácticas y actores políticos en la viabilidad de las transformaciones propuestas. Si bien los factores propiciadores de estas reformas, son múltiples y concurrentes, sus contenidos, alcances y orientación ideológica son con frecuencia condicionados por intereses internos y externos contrapuestos. En palabras de Merilee Grindle, estas iniciativas reformistas generan y reposicionan a perdedores y ganadores. Estando los unos muy conscientes de su potencial derrota, son feroces protectores del status quo y oponentes a los cambios; mientras los otros, generalmente desmotivados por procesos que se avizoran mas en el largo plazo, y desmoralizados por experiencias negativas del pasado, carecen de la motivación suficiente para organizarse colectivamente en favor de dichos cambios.⁷⁶ Esta encrucijada

deja un estrecho margen para que el liderazgo reformista y los sectores promotores visualicen las dificultades y logren crear contrapesos, cayéndose por lo general en un círculo vicioso en el cual desde las altas esferas del poder se tiende a asumir la realidad socio política e institucional como una tabula rasa y se adolece de alienar a importantes actores estratégicos como las legislaturas, los gobiernos locales y los partidos políticos opositores e incluso como eventuales aliados.⁷⁷

Las experiencias de reformas fallidas de los 90s en el país dan cuenta por un lado de estas resistencias al interno de las instituciones, especialmente las de seguridad. En un segundo momento, el equipo formulador de las reformas visualizó la necesidad de neutralizarlas, fortaleciendo por ejemplo nuevas estructuras de intermediación con el Ejecutivo. También estableciendo nuevos balances de poder que dieran la oportunidad de ganar espacios a través de esas “islas de eficiencia” las cuales sin embargo, operaban dentro de un andamiaje institucional con serias precariedades y una gran resistencia para adaptarse positivamente. Entre estas precariedades, hay que destacar en primer lugar, la escases de tecnócratas nacionales especializados en el diseño de políticas en el ámbito de la seguridad ciudadana, área ésta tradicionalmente administrada por la burocracia militar y policial. Esta limitante condujo a tener que descansar en recursos externos, lo que en cierta medida restringió el proceso de acompañamiento, evaluación y ajuste al grupo de especialistas, dilatando a su vez la formación de un capital institucional civil especializado en el manejo de la seguridad. En el campo de la seguridad en República Dominicana pocas instituciones, con la excepción de dos o tres, poseen un conocimiento profundo de que debería hacerse y cómo hacerlo. Por otro lado, la institución policial, carente de controles externos y básicamente autorregulada, fue históricamente concebida como una criatura exclusivamente responsiva al Ejecutivo y a su propia comandancia. Las comisiones de seguridad del Congreso no han sido tampoco consistentes en el seguimiento del desempeño de las instancias de seguridad. En cuanto a los organismos internacionales, cuando éstos intervienen lo hacen por invitación de las autoridades, limitados por un sistema internacional que

previene a un Estado de intervenir en los asuntos internos de otro Estado. La concurrencia de estos factores, crea una especie de “tormenta perfecta” bajo la cual, mientras el sector de la justicia se liberalizó y en cierta medida se democratizó, no sucedió lo mismo con el sector de la seguridad.

Contrastantemente, la reforma del sector judicial cristalizó un proceso más abierto, inclusivo y debatido gracias en parte al hecho de que en el país existe un capital institucional y colectivo compuesto por profesionales formados e informados en jurisprudencia, derecho penal, derechos humanos y asuntos constitucionales, con capacidad de incidir en diferentes ámbitos nacionales como el Congreso y la opinión pública y desde las propias instituciones estatales, en el sector privado empresarial y en los organismos internacionales. Estas instituciones y organismos colegiados se enfocaron en propiciar cambios de los marcos normativos, de las prácticas y de las orientaciones en el campo de la justicia.

En adición a las debilidades gerenciales y administrativas y a las resistencias de los sujetos de reforma, otras limitantes han prevenido a la política de seguridad gubernamental de convertirse en una estrategia política del Estado dominicano; por un lado, están las dificultades para integrar desde el inicio a los gobiernos locales como administradores y gestores naturales de la implementación de la política, inhibiendo consecuentemente la apropiación de la misma por parte de los sujetos beneficiarios. Por otro lado, el hecho de que el PSD como propuesta política no fuese sometida ante el Congreso Nacional, quizás para evitar que fuese socavada por intereses políticos rivales, la confinó al ámbito casi exclusivo del Presidente, a su gabinete y al partido en el poder, en cierta medida esta situación le restó el peso legitimador de los contrapesos externos que formasen parte del proceso de fiscalización, de evaluación y de reajuste de las estrategias, según los impactos de la implementación de las iniciativas, lo que hace más prevalente el carácter reactivo que frente a las presiones políticas y sociales encara el liderazgo político una vez en el poder. Esto implica que raras veces este debate sobre rediseños institucionales y políticas públicas ocurren bajo

condiciones de distensión, en el ámbito programático partidario y en el ánimo de hacerlo lo más inclusivo posible. Ello a su vez condiciona procesos de negociación, concertación y disenso entre diversos actores estatales, privados e internacionales con diferentes niveles de acceso a recursos de poder de decisión. El reconocimiento de esta limitante condujo al liderazgo político gubernamental a someter recientemente al debate público la cuestión de la seguridad y la política estratégica.

A cinco años de implementación del PSD, la situación de la seguridad en el país no es mas alentadora, aunque como se dijo, en su ausencia podría estar aún mucho peor. Lo que sí es más bien preocupante es que las tendencias criminógenas, lo mismo que el estadotropismo continúan acentuándose y el compromiso político del liderazgo gubernamental con las reformas es ambiguo y poco consistente con los objetivos iniciales. Esta situación puede derivar en un revés importante en la legitimidad de las propuestas reformistas frente a las expectativas ciudadanas.

A la luz de este precario equilibrio, hay que resaltar que los lineamientos y expectativas introducidos con posterioridad a la puesta en marcha del PSD han ido paulatinamente modificando el acercamiento hacia la seguridad civil por primera vez en la historia de la democracia dominicana. Lo cual podría decirse que ha sido una de las mayores contribuciones del PSD, a pesar de las mencionadas resistencia entre sectores de la fuerza policial, lo que ha sido admitido por alguno que otro de sus miembros, al afirmar que, "Nunca antes nos hemos visto inmersos en una reforma como ésta a la que nos estamos encaminando. Siempre nos hemos mantenido detrás, en retroceso."⁷⁸ Es obvio que romper con esta cultura institucional profundamente arraigada requiere gradualidad y una consistente voluntad política.

La actual política pública de seguridad ciertamente ofrece el marco conceptual y normativo para que tenga efecto este paulatino cambio estructural, pero el objetivo de largo plazo apuntala a fortalecer la función del Estado como regulador y generador de incentivos que permitan negociar los diversos intereses de los actores sociales involucrados y para que estos

actores respondan de manera transparente al beneficio colectivo.⁷⁹ Esto a su vez supone un camino de doble vía: por un lado equiparar las capacidades técnicas y administrativas, al tiempo que condicionar favorablemente el entorno político donde estas funcionarían. Mas allá de esta estrategia de corto y mediano plazo, una verdadera reforma del gobierno de la seguridad es aun una tarea pendiente en República Dominicana e implica un compromiso trascendente de la clase política dominicana para restituir la confianza ciudadana en las instituciones democráticas de representación.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

CAPITULO

VIII

Conclusiones



CAPITULO VIII

Conclusiones



Los capítulos que conforman este estudio dan cuenta en primera instancia de la evolución de la criminalidad y la violencia y de sus impactos en la democracia dominicana. Ambos fenómenos trazan una trayectoria anacrónica; por un lado, diversos tipos de violencia acompañaron los procesos de reafirmación de las elites políticas y gobernantes en el poder; la transición de los regímenes dictatorial y totalitarios a liberales y democráticos; los desarrollos económicos y urbanísticos y las políticas de control desplegadas cuando la delincuencia pasó a ser un problema central en la morfología social urbana en República Dominicana. Una hipótesis general desplegada a lo largo de este estudio es que las violencias, en sus diferentes vertientes se han expresado en el país como un continuum que se mantiene a pesar del reciclaje y la incorporación de nuevos actores. Sin embargo, *mutatis mutandis*, la circulación de actores ha recompuesto los formatos y las normas que regulan las manifestaciones violentas y criminales y los procesos de adaptación a estos nuevos sistemas regulatorios implícitos.

Una segunda hipótesis apunta al hecho de que pese al singular auge de la criminalidad violenta en la última década, el narcotráfico y la criminalidad compleja son fenómenos multicausales de larga trayectoria. A pesar de su aparente novedad, estos desarrollos son el resultado de las rápidas transformaciones económicas que en dos décadas (1960-1980) convirtieron la economía agrícola y agroexportadora del país en una de servicios; y a una sociedad rural en urbana. La tercerización de la economía acogió al porcentaje mayoritario de la mano de obra sub empleada. La informalidad pasó a ser un rasgo distintivo para las mayorías urbanas; la modalidad de

sobrevivencia económica fundamental y de inserción laboral predominante en las ciudades principales. Desde muy temprano, en los 60 y 70, se fueron consolidando en el centro y en la periferia de la urbe de Santo Domingo áreas informalizadas y marginadas, respecto a las cuales, tanto la negligencia de los gobiernos como las políticas de contención policial y militar mantuvieron en un estado de encapsulamiento y aislamiento, dificultándoles el acceso a los beneficios y a las prerrogativas que disfrutaban una emergente clase alta y una semi estancada clase media urbana. En esta etapa, que se correspondió con el período pre-democrático y de proto-modernización estatal y societal, los regímenes redujeron la cuestión de la seguridad al control militarizado del orden público y a la supresión político-social de los estamentos considerados peligrosos para la estabilidad política y para la seguridad nacional. Las políticas de urbanización compulsiva, las dislocaciones, las relocalizaciones y los procesos de gentrificación sirvieron como instrumentos de contención y confinamiento. Pese a la ausencia de estadísticas fiables, los datos existentes indican tasas reducidas y baja complejidad de la criminalidad.

Esta victimización social continuó manifestándose en diversos aspectos de la vida cotidiana en el marco de la transición democrática y de la modernización que experimentó la sociedad dominicana desde finales de los 70, hasta finales de los 90s. En esta etapa, el Estado y los partidos pasaron a ser los mecanismos clientelares de movilización social ascendente para las clases medias, y de contención para los sectores de bajos ingresos. También fue ésta una etapa de creciente externalización del modelo de desarrollo productivo y del modelo de inserción del país en la economía mundial, modelo que como vimos, descansó en un esquema híbrido de tercerización de la economía en base a la exportación de servicios (banca y turismo) y de industrialización por invitación, en base a la inversión extranjera en las zonas francas. Las remesas pasaron a jugar un papel fundamental de los ingresos informales de segmentos importantes de la población.

A la par con este modelo de desarrollo productivo, el país se insertó también como intermediario en los flujos y mercados ilícitos de la economía

internacional criminal. Este proceso estuvo acompañado de una urbanización periferalizada y de la emergencia de nuevos segmentos de pobres urbanos no articulados a los nuevos ejes productivos. La narcoempresa y el lavado de activos crearon incentivos para la proliferación de mercados internos de venta y distribución de drogas, los cuales abrieron oportunidades para la generación de beneficios a sectores privados y públicos desregulados. La política estatal de seguridad ciudadana descansó en el control del crimen por medio del uso explícito de la violencia extralegal, lo que a su vez generó más violencia, sin llegar a contrarrestar el auge y la complejización de la criminalidad.

A lo largo del texto se insiste que aunque la nueva criminalidad ha afectado a diferentes estratos sociales, han sido los barrios marginados, desprovistos de servicios públicos, empleos estables y presencia estatal, los que han concentrado los niveles más altos de conflictividad social, de la violencia intrafamiliar, la institucional y la asociada a las drogas. Las barriadas han pasado a ser los espacios por excelencia para el despliegue de políticas reactivas y punitivas que descansan en la eliminación física de los sujetos considerados criminales y en el ejercicio militarizado y policificado del control preventivo. Estas políticas se evidencian inefectivas ante la resistencia de las micro-redes de narcotráfico y contraproducentes, al fomentar la competencia e incentivar la corrupción oficial. Estas dinámicas a su vez fomentan la desconfianza de los ciudadanos en las capacidades y voluntades de los aparatos de control y justicia para resolver los problemas.

Ganando Terreno: Cómo el Narcotráfico captura la Mente y el Corazón de los Barrios.

“Ellos no van a poder nunca con el narcotráfico, porque el narcotráfico es político” [Capo R.D.].

Visto en retrospectiva, es posible especular que todas esas condiciones mencionadas favorecieron la inserción del crimen organizado y el tráfico de drogas en el país, e incentivaron la violencia asociada a la competencia

entre bandas criminales, fuerzas de control y agentes públicos corruptos. Pero no hay que perder de vista que ellas son también el producto y a la vez el demiurgo de procesos de reorganización social, de adaptabilidad y de resistencia, por medio de los cuales múltiples actores formales e informales, violentos y criminales (armados), públicos y privados y la gente común, negocian espacios de sobrevivencia, respeto, poder e influencia en sus espacios coexistentiales. Este estudio ofrece por tanto una ventana a la exploración de cómo se constituyen ciertas reglas y formatos de interacción informales que terminan respaldando procesos de adaptación positiva y negativa a la criminalidad y la violencia.

El hecho mismo, documentado en los capítulos tres y cuatro, de que exista tolerancia hacia ciertas actividades y agentes criminales sugiere que más que pura coerción e intimidación, estas interacciones, transacciones y prácticas ilícitas facilitan la distribución de beneficios para muchos sectores involucrados directa o indirectamente. Esta hipótesis se desdobra en dos implicaciones: por un lado, el hecho de que, pese a los altos niveles de violencia, temor e intimidación provenientes del crimen organizado, sectores diversos de la sociedad dominicana no experimenten la narcoempresa como exclusivamente negativa, sugiere que las estrategias de seguridad que se enfoquen exclusivamente en la lucha contra el crimen difícilmente logren cambiar las dinámicas criminógenas en las comunidades y en otros ámbitos públicos y privados. En segundo lugar, el hecho de que el crimen organizado se manifieste como *estadotropismo*, es decir, como una racionalidad corporativa criminal que descansa en la simbiosis y la distribución de beneficios mutuos entre empresarios criminales y servidores públicos, me lleva a concluir que en democracias “jóvenes” como la dominicana, el Estado es un actor (pasivo) tan determinante como los actores no estatales (proactivos) en la producción de lo que Clunan y Trinkunas denominan gobernabilidades alternativas.¹ En estos espacios, el tipo de agencia estatal desplegada estimula el surgimiento de autoridades multiagenciales con otros actores rivales no estatales con los que el Estado compite en la provisión de empleo, servicios y seguridad, así como en la administración de la violencia y en el establecimiento de normas implícitas e identidades.

Ambos fenómenos imponen retos significativos a la democracia y al desarrollo de políticas públicas integrales de seguridad y desarrollo. Por un lado, si bien es cierto que la adaptación negativa puede generar beneficios para algunos, en el mediano y largo plazo, ella debilita el capital comunitario y la cohesión social, en la medida en que reafirma actitudes, valores e identidades sancionadas por muchos como ilícitas y amorales; ejemplos al caso son la aceptación del clientelismo de los narco-empresarios y la consolidación de una subcultura de violencia que cruza diversos ámbitos y estratos sociales, y por otro lado, el hecho de que los narco-empresarios y criminales logren proyectarse exitosamente, como un modelo al que muchos aspirarían replicar, hace más difícil restaurar controles sociales y reglas del juego que fortalezcan el estado de derecho y el respeto por la ley.

Sobre la Voluntad Política

Al inicio de esta tesis identificamos como uno de los factores promotores de inseguridad la ausencia de políticas públicas explícitamente integrales y democráticas. Como se demostró en varios capítulos, lejos de tratarse de un simple autismo político, esta ausencia reflejó un cierto tipo de voluntad política que llegó a sus límites de agotamiento con el cambio de los escenarios y la naturaleza de la inseguridad. Por años, el hecho de que el Estado autoritario dominicano monopolizara la violencia (política y social) y los medios de ejercerla, le dió capacidad de resistencia a ese Estado, cooptando, reprimiendo y subordinando las diversas formas de resistencias (políticas y sociales). La cultura política predominante, una mezcla de autoritarismo y clientelismo, conllevó procesos de adaptación con rupturas esporádicas y recurrentes ciclos de protestas para la provisión de servicios que terminaron reforzando la cultura clientelar. Hasta ese momento se trató de procesos de imposición violenta entre sujetos sociales y el Estado. Sin embargo, la entrada de nuevos actores transnacionales, difusos y con orientación estadotrópica recompuso la relación entre esos actores violentos y el Estado, penetrando los gobiernos y haciendo de la lucha anticrimen a la vez una lucha contra sí mismo o contra sujetos privatizados dentro del

mismo Estado, empujando por tanto zonas de autonomía estatal y societal que pusieron en jaque la gobernabilidad formal tradicional.

Respecto a la dimensión política de estos desarrollos, sus implicaciones son complejas y conciernen a los niveles más altos de las estructuras políticas, administrativas y partidarias, la corrupción asociada a esta nueva criminalidad opera a gran escala. En condiciones de precaria institucionalidad, el estatotropismo, lejos de ser una práctica aislada, se convierte en una subcultura ilícita que fomenta la violencia y la criminalidad a partir de un conjunto de normas implícitas que devienen institucionalizadas y que socavan cualquier intento de reforma o de legitimación de la agencia estatal. Todo ello proyecta una imagen ambigua respecto al compromiso real de las autoridades para enfrentar sus orígenes y sus efectos. Los sectores más desempoderados en las áreas marginadas resienten que la justicia solo actúa en su perjuicio y que las fuerzas de control ejercen su poder también de manera perjudiciada.

Frente a estos escenarios actuales, la respuesta dada por el gobierno dominicano descansa en un modelo binario que combina un acercamiento preventivo y de justicia social encaminado a “poner el Estado en su sitio,” con la reiteración de viejos esquemas represivos y punitivos. La implementación de este modelo se corresponde con el proceso de consolidación del régimen democrático formal en el país, en un escenario donde el liderazgo político nacional está más condicionado por las presiones externas provenientes de la comunidad internacional respecto a la protección de los derechos humanos, y por la ayuda externa a la seguridad articulada al desarrollo. En esta etapa se acentúa la metropolización de Santo Domingo, vía la conurbación de zonas periféricas donde se han ido conformando los nuevos barrios marginados; crece la presión social por más justicia, seguridad y servicios sociales frente a un Estado con serias limitaciones para refrendar. El uso de la protesta como política informal acentúa la confrontación entre el Estado y los segmentos sociales de medianos y bajos ingresos dificultando los consensos necesarios para el quehacer de las políticas. Esta es una etapa crítica en la que se

consolidan los ecosistemas criminógenos y violentos, con la incorporación de nuevas modalidades delictivas como el sicariato y los secuestros. La violencia asume un carácter instrumental y regulatorio por medio de los ajustes de cuentas y del vigilantismo policial y social.

El modelo de prevención y control se materializa en una iniciativa gubernamental excepcional, considerada aquí como un parteaguas por su conceptualización y su operacionalización en los ámbitos locales: El Plan de Seguridad Democrática, consistió en una propuesta de intervencionismo social, reforma institucional y movilización social colaborativa. Como se analizó en el capítulo siete, pese a los esfuerzos auténticos desplegados por el PSD, a cinco años de ejecución, todavía éste no ha logrado capturar la mente y el corazón de los habitantes de los barrios y establecer una comprensiva, sostenible e inclusiva política de prevención y reducción de la criminalidad.

Consecuentemente, el análisis desplegado aquí sobre las limitaciones y potencialidades de este modelo indica que una política que busque restaurar la autoridad del Estado en los espacios de gobernabilidades concurrentes tiene básicamente dos alternativas: una de ellas consiste en la sugerida por Clunan y Trinkunas de que el Estado reconozca y acoja el neomedievalismo que de hecho existe en muchos espacios ingobernados. Esta propuesta sin embargo tiene sus límites en la propia racionalidad estatal, y cuando menos supone resolver el problema del estadotropismo.

Una segunda alternativa invita a reconfigurar la economía política de la criminalidad a partir de estrategias focalizadas que apuntalen la re-legitimación de instancias de prevención y control lo mismo que los contrapesos. Siguiendo esta línea de análisis y acción, resulta cada vez mas claro que para crecientes sectores sociales y políticos dominicanos el compromiso y la voluntad política de cambio difícilmente podría ser alcanzada bajo los parámetros de un modelo de gobierno que pone un peso excesivo en el liderazgo personalizado, clientelar y excluyente. Por el contrario, el terreno fértil para que surja una política que fomente la seguridad ciudadana es aquel en el se cosechan procesos funcionales de descentralización

vinculante, de cogobernabilidad y de ciudadanía responsable. A los ojos de las nuevas generaciones de dominicanos, la persistencia de elementos identitarios que definen la cultura popular e institucional en términos autoritarios, centralizadores y patrimonialistas, han alimentado más negativa que positivamente la capacidad de resistencia y la adaptación de los actores de cambio a la violencia y la criminalidad, especialmente en los conglomerados urbanos. Como se ha sugerido a lo largo de este estudio, la ausencia de desempeños situacionales o capacidades claves de tipo: a) actitudinales, que posibilitasen la adaptación transformativa de los individuos a las condiciones extremas e imprevistas; b) aptitudinales, que viabilizasen la negociación, aún bajo condiciones de riesgo y c) contextuales, que hicieran más accesibles los recursos disponibles para afrontar los riesgos y aprender en el proceso, han cooptado el compromiso societal y estatal y cuando menos han condicionado por décadas el decurso de los eventos.

En términos operativos, es claro que esta voluntad política debe expresarse en capacidades institucionales consistentes, burocracias efectivas y especializadas en seguridad ciudadana y justicia restaurativa en un sentido concreto y a la vez holístico, para poder prescribir, operacionalizar y evaluar los desempeños de manera consistente.²

Para lograr instaurar un gobierno de la seguridad, esta voluntad política requiere: 1ero.) Garantizar la institucionalidad vía la ejecución y validación de preceptos consensuados; 2do.) soportar económicamente los objetivos estratégicos definidos; 3ro.) fortalecer los liderazgos locales y gerenciales imprescindibles para la ejecución de las iniciativas y sobretodo, admitir los contrapesos (congresionales y societales) como un atributo democrático indispensable.

Por lo tanto, todo esto implica trabajar a partir de una serie de dilemas y desafíos: Un primer desafío consiste en entender a profundidad los procesos de reorganización social y las agencias que se generan dentro de los ecosistemas criminógenos y diseñar respuestas específicas. Ello implica descifrar: cómo se constituyen, interactúan y ganan legitimidad estas

autoridades concurrentes en esos espacios contestados, algo de lo cual hemos explicado en este estudio; cuáles son sus estrategias de adaptabilidad social, organizativa y valorativa; qué procesos informales de normalización legitiman el status quo y viabilizan los mecanismos de auto-regulación existentes en los ámbitos locales; cuáles son los mecanismos de confrontación y colaboración que establecen los actores ilícitos con las autoridades.³ A mi entender, la deconstrucción de estas relaciones simbióticas en sus contextos específicos, aportaría considerablemente al diseño de mecanismos de contrabalance más efectivos que las reformas incompletas y menos simplistas que el uso de la mano dura.

Un segundo desafío supone entender que una política que criminaliza la pobreza, los pobres y sus vecindarios simplemente fortalece los poderes alternativos de los actores ilícitos y criminales. Por lo tanto, el dilema que encara el Estado consiste en identificar las capacidades y las habilidades propias de esas autoridades alternativas que puedan ser recicladas, reconfiguradas y apropiadas como insumos para acercamientos complementarios al intervencionismo social y a la reingeniería institucional. Estas cuestiones reposicionan al Estado en el centro del dilema, reconociendo que es imposible desarrollar políticas adecuadas sin entender la complejidad y el alcance de los problemas que se buscan modificar y sin reconocer que el Estado mismo es parte del problema.

El tercer dilema que encara el Estado consiste en desplegar acciones a diferentes niveles: en primer lugar, desarticular las interdependencias económicas y políticas que favorecen la producción y distribución de beneficios, bienes y servicios así como sus productos simbólicos (estatus e influencia) en los ámbitos comunitarios y sobre todo en la macro estructura estatal del sector público. En segundo lugar, desarrollar incentivos en las localidades que podrían llevar a una parte de los actores anómicos y violentos a ser parte de un compromiso para reducir la violencia y la criminalidad, y propulsar en las comunidades lo que J. Bailey denomina un “equilibrio positivo”⁴. En tercer lugar, invertir funcionalmente, con el objetivo de diluir la capacidad benefactora de la criminalidad y nulificar

la presencia predominante de los actores criminales. La reducción de la capacidad de reclutamiento entre jóvenes sólo puede ser garantizada con la oferta de empleo, formación y conectividad de estos jóvenes en sus propios contextos y de cara al resto de la sociedad, esto es, recuperando su autoestima y potencial productivo. A nivel macro, cortar las fuentes de financiamiento y sostenibilidad de la criminalidad compleja, por medio de controles en los sectores de construcción, turismo, comercio y banca, implica un compromiso por parte no sólo del gobierno de turno, sino también de la clase política en general y de estos sectores que manejan poder y recursos en el país en particular.

Este acercamiento alternativo a la problemática de la seguridad y la convivencia involucra el dimensionamiento positivo de esa relación mutuamente determinante entre seguridad y desarrollo. Este dimensionamiento conlleva a su vez dos propósitos básicos: por un lado, reactivar la conectividad intra-comunitaria, especialmente entre la población joven y su entorno en los procesos de cambio. Por otro lado, impulsar la integración social de estas comunidades con el resto de la sociedad dominicana.

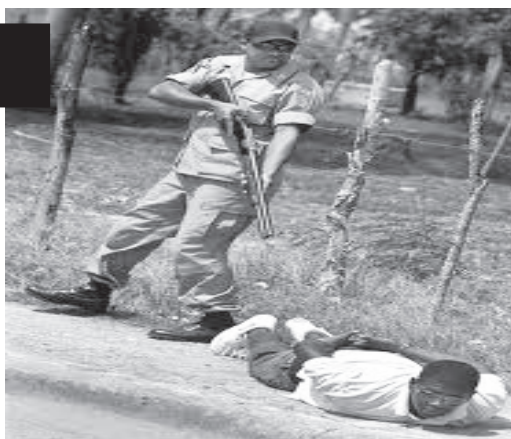
El primer propósito incentiva la promoción de formas de resistencia (resilience) positiva, que potencien las fortalezas y capacidades internas y los apoyos externos materiales, emocionales, institucionales y relacionales de los actores de cambio. Por ejemplo, con respecto a la población joven residente en las comunidades, sobretodo el segmento de jóvenes en conflicto con la ley, se trata de cambiar el patrón basado en necesidades y demandas por un paradigma de creación de oportunidades donde se valoren capacidades y se conformen proyectos de vida que les permitan expresarse en su propia voz y manifestarse en su naturaleza de forma creativa y útil para ellos y para sus comunidades; que los conviertan en agentes de cambio capaces de tomar decisiones y de intervenir en los ámbitos económicos, políticos y organizativos.

Algunas de estas referencias de incorporación de actores con comportamientos considerados anómicos han sido puestas en práctica en

otras ciudades en América Latina y Europa. La experiencia de Barcelona mencionada aquí, de trabajo con grupos latinos de jóvenes de la calle y su incorporación como grupos culturales es un ejemplo a tomar en cuenta. Hay otras experiencias documentadas en América Latina y el Caribe que confirman los impactos de iniciativas gestionadas de cambio social en la que se revalorizan el espacio vivencial, las agencias y los agentes de cambio. Algunas de estas experiencias son iniciadas por los gobiernos (top-down), como la desarrollada por la alcaldía de Medellín durante la gestión de Sergio Fajardo (2003-2007) que parte de un concepto sombrilla como el de urbanismo social para reposicionar al Estado y reconectarlo con sus *constituencias* locales, retomando su rol de árbitro respecto a otros agentes violentos.⁵ Otras experiencias se conforman a partir de las comunidades y son un catalizador de las transformaciones políticas y administrativas (bottom-up) como las que conduce la ONG Viva Rio en la comunidad de Bel Air en Puerto Príncipe, Haití, "Honour and Respect for Bel Air." Esta iniciativa articula el ámbito de la seguridad y los propósitos de estabilización y pacificación con el desarrollo productivo, cultural, y la convivencia social.⁶ Otra experiencia que se sitúa entre las dos anteriores, el Peace Management Initiative (PMI) en Jamaica (2002), se enfoca en el tratamiento de la violencia comunitaria y en la creación de espacios de trabajo conjunto entre las comunidades y las autoridades locales y nacionales⁷ La particularidad de esta iniciativa promovida desde el ministerio de seguridad, radica en su énfasis en la mediación y negociación entre bandas comunitarias y sectores afectados por el accionar de estas bandas, con el objetivo de reducir la violencia. El PMI proporciona consejería y tutelaje a las víctimas de la violencia pandilleril, mientras promueve conciliación en las comunidades y justicia restaurativa a nivel micro. Al proveer conectividad en contextos muy delimitados ofrece una oportunidad favorable para que estas comunidades resuelvan sus problemas con los actores significativos y avancen a pesar de sus experiencias negativas.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

ANEXOS

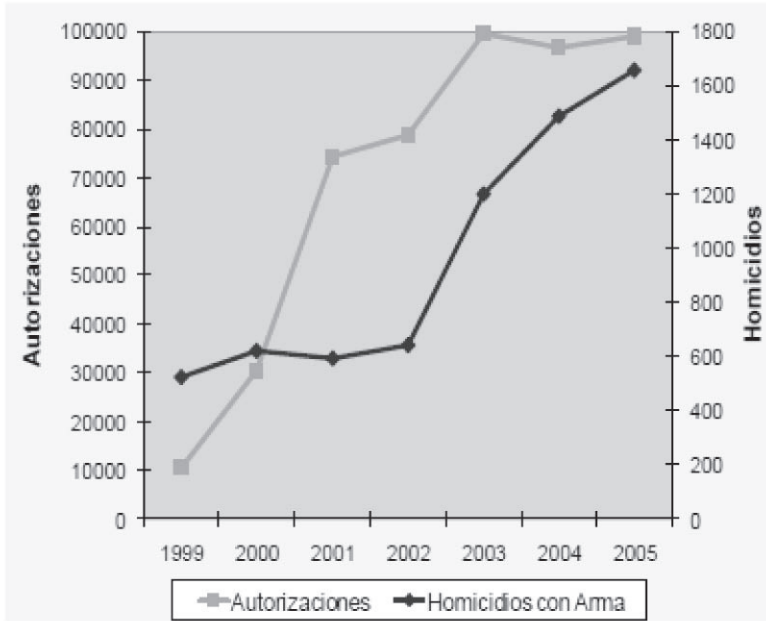


ANEXOS**CAPITULO I****Tabla 1.1: Evolución de los Homicidios en República Dominicana (1991-2008)**

Años	Tasas de Homicidio	Homicidios	Población Total
1991	13.0	908	6,967,000
1992	11.3	807	7,129,000
1993	12.7	930	7,293,000
1994	13.5	1,005	7,425,000
1995	13.3	1,007	7,558,000
1996	13.4	1,032	7,694,000
1997	13.2	1,038	7,832,000
1998	14.1	1,121	7,973,000
1999	13.0	1,066	8,117,000
2000	14.6	1210	8,263,000
2001	12.8	1095	8,411,000
2002	14.9	1279	8,563,000
2003	21.8	1902	8,717,000
2004	25.2	2239	8,873,000
2005	26.3	2394	9,100,000
2006	23.6	2144	9,195,000
2007	22.1	2111	9,361,000
2008*	24.8	2396	9,659,278

Fuente: Mayra Brea y Edylberto Cabral, en base a datos de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la República y la Oficina Nacional de Estadísticas. Santo Domingo, R.D. 1/2009

Gráfico 1.1: Autorizaciones de Armas y Homicidios cometidos en República Dominicana (1999-2005)



Fuente: Secretaria de Estado de Interior y Policía, 2004

CAPITULO III

Tabla 3.1: Tasas de Muertes Violentas en Centroamérica y República Dominicana (1999-2007)

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
País									
El Salvador ⁽¹⁾	36.2	37.3	34.6	31.1	32.7	41.0	54.9	55.3	*48.7
Guatemala ⁽²⁾	23.7	25.8	25.2	30.7	35.06	36.3	42.03	45.2	**43.3
Honduras ⁽³⁾	41.17	49.92	53.72	55.89	33.57	31.89	35.06	42.91	***40.41
Nicaragua ⁽⁴⁾	11	9	10	10	12	12	13	12.46	-
Costa Rica ⁽⁵⁾	6.5	6.3	6.5	6.4	7.2	6.6	7.8	7.7	-
Panamá ⁽⁶⁾	9.66	10.14	10.18	12.41	10.84	9.70	11.27	11.30	****12.07
Belize ⁽⁷⁾	17.13	16.34	24.93	33.13	24.93	28.74	30	33	*****36.96
República Dominicana ⁽⁸⁾	14.39	13.09	12.49	14.51	18.73	25.25	26.41	23.56	*****20.62

Fuente: Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI)

Tabla 3.2: Causas de Homicidios República Dominicana, según crimen (2006-2008) (absolutas y porcentuales)

Causas de homicidio	Cifras absolutas			Valores porcentuales			
	Enero-agosto 2006	Enero-agosto 2007	Enero-agosto 2008	Enero-agosto 2006	Enero-agosto 2007	Enero-agosto 2008	Promedio % 2006-2008
Robos y afines	303	283	328	18.7	21.7	20.2	20.2
Drogas	37	207	228	2.3	16.0	14.1	10.8
“Acción legal” policial-militar y fuera desempeño de función	264	190	298	16.3	14.5	18.4	16.4
Riñas*	535	356	387	33.0	27.2	24	28.1
Feminicidios	70	106	133	4.3	8.2	8.2	6.9
Desconocidas	385	154	230	23.7	11.8	14.2	16.5
Otras causas**	18	8	14	1.1	0.6	0.9	0.9
Violencia de género e intrafamiliar++	9	0	1	0.6	0.0	0.0	0.2
TOTALES	1621	1304	1619	100.0	100.0	100.0	100.0

*Riñas: Incluye riñas personales, en centros de diversión y por motivo de venganza.

**Otras causas: Incluye protesta, accidental, bala perdida, disturbio y fuga.

Fuente: Cabral Rodríguez y Brea de Cabral, elaborado en base a datos clasificados de la Policía Nacional y de la Procuraduría General de la República en los últimos tres años.

Tabla 3.3: Tasas de Homicidios Juveniles por Países y Períodos Seleccionados

País	Año	Total	Todas las edades hombres	Todas las edades mujeres	Hombres entre 15-29	Mujeres entre 15-29
Bahamas	1995-1997	14,9	26,1	--	48,4	--
Brasil	1995a	16,7	23,0	4,1	81,2	6,5
Chile	1994	3,0	5,4	0,8	6,7	--
Cuba	1997	6,2	9,6	2,7	18,4	5,7
Colombia	1995	61,6	116,8	9,0	212,5	15,0
República Dominicana	2002a	10,2	19,7	49,9	2,12	35,3
	2005b	26,41		4,4	--	--
El Salvador	1993	55,6	108,4	8,4	133,1	8,8
Guyana	1994-1996	6,6	11,8	--	--	--
Jamaica	2004a	55,7	102,1	10,5	188,0	14,8
Trinidad y Tobago	1994	12,1	17,1	6,6	21,6	--
Promedio ALC		19,3	34,7	4,0	68,6	6,4
Estados Unidos	1998	6,9	10,7	3,1	23,6	4,6
Canadá	1997	1,4	1,9	1,0	3,2	1,1
Mundial		8,8	13,6	4,0	19,4	4,4

Fuente: Organización Mundial de la Salud. 2003. Informe Mundial sobre Salud y Violencia. Ginebra.

a: A partir de datos obtenidos de la Organización Mundial de la Salud (agosto 2006).

b: Cálculos de las estadísticas de la Policía Nacional

Tabla 3.4: Porcentaje de Muertes Violentas a Nivel Nacional y en el D.N. de acuerdo por Rangos de Edades (2008)

Muertes violentas por homicidio y edad	Distrito Nacional		República Dominicana	
	Número de Muertes	%	Número de Muertes	%
0-17 años	19	6.0	126	5.0
18-34 años	210	69.0	1439	60.0
35-51 años	59	20.0	593	25.0
52-68 años	9	3.0	160	7.0
Más de 68 años	7	2.0	49	2.0
Indeterminado	---	---	27	1.0
Total	304	100	2394	100

Fuente: Informes de muertes violentas por homicidio. Procuraduría General de la República. 2008

Tabla 3.5: Circunstancias de Muertes por Homicidios y por Acción de la Policía Nacional en el DN 2006-2009

Causas de muertes violentas por homicidio	Porcentaje Muertes 2006	Porcentaje Muertes 2007	Porcentaje Muertes 2008	Porcentaje Muertes 2009
Indeterminada	30.9	12.7	10.9	14.0
Riñas	34.0	19.5	16.3	19.0
Droga	2.8	21.3	20.8	22.0
Victima de robo o atraco	16.5	17.8	19.0	19.0
Muertos por la Policía Nacional en acción legal ("intercambios de disparos")	8.4	13.0	19.0	12.5
Femenicidios	4.9	5.4	6.7	8.0
Tratando de robar o atracar	5.2	8.5	6.7	6.1
Accidental	----	----	----	0.6
Bala perdida	----	0.3	----	---

Fuente: Dpto. de Estadística. Procuraduría General de la República

Tabla 3.6: Delitos Frecuentes en los Barrios (2007-2008)

Lugar que ocupa	Delitos frecuentes en el barrio	Encuesta Abril 2007	Encuesta Marzo 2008
1	Consumo de drogas	65.4	60.7
2	Tráfico de drogas	60.0	59.8
3	Asalto/atraco con armas de fuego	44.6	51.2
4	Robo de vivienda	43.6	50.4
5	Robo de motos/pasolas	42.0	38.2
6	Asalto/atraco con armas blancas	44.4	36.7
7	Robo de autos	34.7	31.5
8	Riñas entre vecinos	36.6	25.3
9	Corrupción de la policía	34.5	24.5
10	Violencia intrafamiliar	25.0	21.0
11	Homicidio/asesinato	23.9	20.0
12	Prostitución	29.0	18.9
13	Riñas/peleas familiares	33.9	16.9
14	Presencia de bandas/pandillas/naciones	31.8	14.6
15	Violación	14.0	14.6
16	Riñas/peleas entre bandas/pandillas	30.0	13.7
17	Prostitución infantil	20.5	13.0
18	Disparos indiscriminados o balas perdidas	28.4	10.1
19	Carreras de autos en calles y avenidas	22.6	9.6

Fuente: Encuesta del Observatorio del ADN, 2008

Tabla 3.7: Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada a través del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana

Esfera de influencia	Efectos
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Corrupción miembros Policía Nacional ➤ Corrupción miembros FF.AA. ➤ Compra de jueces y fiscales. ➤ Deterioro confianza institucional. ➤ Uso de mecanismos extralegales y extraoficiales de enfrentamiento
Societal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento consumo población joven. ➤ Aumento conflictividad intracomunitaria ➤ Posible asociación del consumo con otras actividades ilícitas (delitos menores, prostitución, reclutamiento menores como “mulas”) ➤ Aumento percepción inseguridad. ➤ Aumento desconfianza en instituciones. ➤ Aumento practicas desesperadas (linchamientos. Serenazgos) ➤ Compra de partidos políticos, candidatos, federes comunitarios
Ámbito de la seguridad ciudadana, nacional y regional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento criminalidad y delincuencia. ➤ Aumento delitos asociados al tráfico y microtráfico de drogas (secuestros, extorsión, soborno, uso y tráfico de armas). 1. Aumento violencia asociada al tráfico y microtráfico de drogas (Ajustes de cuentas, enfrentamientos armados entre pandillas). ➤ Aumento población carcelaria. ➤ Aparición nuevos actores criminales transnacionales ➤ Aumento criminalidad transnacional.

Fuente: Elaboración propia, 09/2009

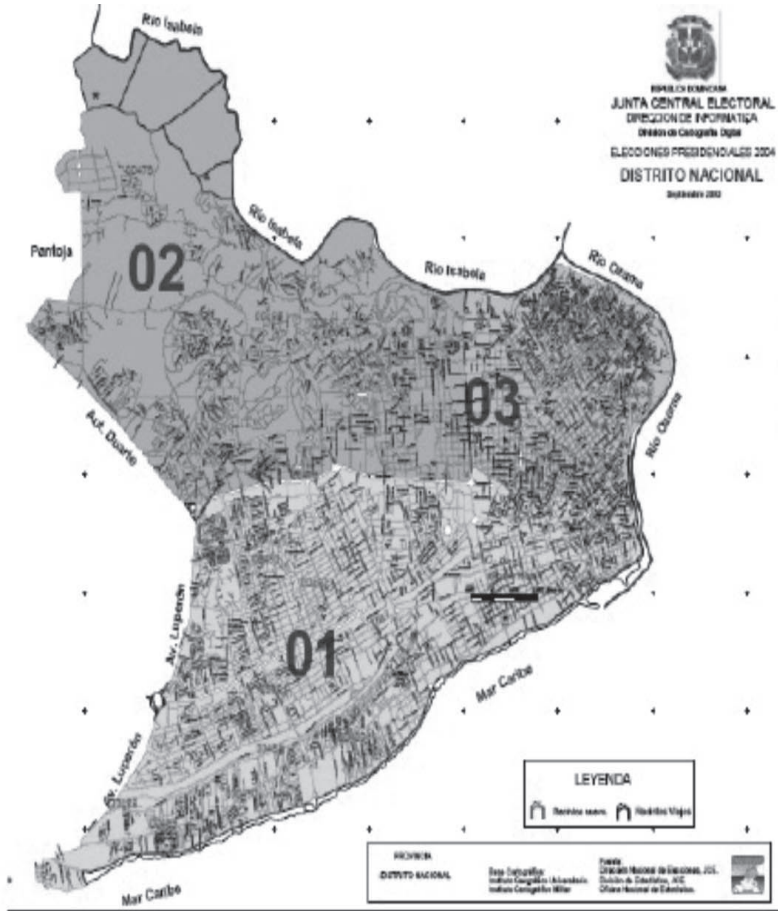
Tabla 3.8: Funciones de la Criminalidad Organizada Alrededor del Narco y Microtráfico

Función	Medios	Agentes Beneficiados
<p>Proveedora</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ De bienes y servicios sociales, asumiendo funciones sustitutas del estado en las comunidades y entre potenciales electores. ➤ De mercancías ilícitas drogas y armas. ➤ De protección a clientela y a negocios sujetos de extorsión. ➤ De fuentes alternativas de ingresos a ciudadanos comunes. ➤ De subvención indirecta a instituciones públicas y privadas con déficit presupuestario (policía, fiscalías, organizaciones comunitarias) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sobornos ➤ Disuasión ➤ Chantaje ➤ Medios violentos <p>(secuestros, escarmientos, violencia inducida).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de nuevos patrones culturales de consumo y “bienestar” 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dealers de la droga. ➤ Intermediarios. ➤ Agentes corruptos. ➤ Comunitarios. ➤ Funcionarios (jueces, administradores). ➤ Instituciones públicas y privadas.
<p>Mediadora</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre los sectores más vulnerables y las fuentes generadoras de poder y recursos. ➤ Entre ciudadanos desprovistos y la clase política. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Relación patrón-cliente ➤ Actividades que bordean la esfera de lo ilícito y lo lícito ➤ Captación individuos con cierto nivel de credibilidad y confianza en los ámbitos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intermediarios ➤ Dealers de la droga. ➤ Agentes y funcionarios corruptos. ➤ Políticos.
<p>Reordenadora</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En términos sociales y espaciales. ➤ Desarticuladora de sistemas tradicionales de control social y rearticuladora de nuevos sistemas violentos basados en intereses pecuniarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso explícito de la violencia. ➤ Desarrollo de un capital social negativo. ➤ Aprovechamiento de áreas grises y con presencia comprometida del Estado ➤ Fortalecimiento de la corrupción. ➤ Re-territorialización 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sicarios ➤ Grupos de jóvenes en conflicto con la ley. ➤ Funcionarios corruptos
<p>Conectora</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre diferentes estratos de clase, conectados al comercio y/o el consumo. ➤ Entre áreas geográficas dentro del mismo país. ➤ Entre barrios de diferentes estratos sociales ➤ Entre el ámbito nacional y Transnacional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Redes o circuitos ➤ Internet ➤ Medios de comunicación ➤ División del trabajo de acuerdo a arreglos espaciales 	

Fuente: elaboración propia. Septiembre 2009

CAPITULO IV

Mapa 4.1: Distrito Nacional y Santo Domingo



Fuente: Junta Central Electoral

**Tabla 4.1: Porcentaje de Homicidios en Barrios
Circunscripción Tres**

Homicidios en la Circunscripción tres del Distrito Nacional 2004		
Barrios	No. H/año	%
María Auxiliadora	44	17.81%
Capotillo	36	14.57%
Villa Consuelo	32	12.96%
Villa Agrícola	27	10.93%
Domingo Savio	20	8.10%
Villa Francisca	15	6.07%
Villa Juana	13	5.26%
Gualey	12	4.86%
24 de Abril	11	4.45%
Luperón	10	4.05%
Espailat	9	3.64%
Mejoramiento Social	8	3.24%
La Zurza	8	3.24%
Simón Bolívar	2	0.81%
TOTAL	247	100.00%
Números de H en DN	397	
<i>Tabla X-5. Fuente: Construido con datos proporcionado por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional.</i>		

Fuente: Estadísticas Policía Nacional Dominicana, 2004

Tabla 4.2: Porcentaje de Hogares y Personas Pobres por Barrio

Nombre del Barrio	Hogares pobres	Porcentaje	Total de hogares	Personas pobres	Porcentaje	Total de personas
24 DE ABRIL	1140	26.0	4384	4628	27.7	16688
30 DE MAYO	130	9.5	1369	570	12.1	4714
AGUSTINA	559	14.3	3907	2198	14.6	15017
ALTOS DE ARROYO HONDO	365	15.0	2436	1461	15.0	9742
ARROYO MANZANO	199	24.1	825	764	23.7	3218
ATALA	6	0.6	1085	18	0.5	3933
BELLA VISTA	119	2.1	5546	532	2.9	18606
BUENOS AIRES	984	15.1	6502	4002	16.3	24551
CACIQUE	15	0.8	1895	75	1.2	6514
CENTRO DE LOS HÉROES	0	0.0	27	0	0.0	81
CERROS DE ARROYO HONDO	74	22.2	333	275	20.3	1357
CIUDAD COLONIAL	278	7.6	3641	1115	9.2	12080
CIUDAD NUEVA	26	2.7	967	90	2.9	3102
CIUDAD UNIVERSITARIA	9	0.4	2271	30	0.4	7254
COSTA VERDE	136	14.5	941	493	14.2	3463
CRISTO REY	4005	26.5	15095	16007	27.5	58218
DOMINGO SAVIO	6487	52.2	12432	24927	54.6	45672
EL MILLON	19	0.8	2312	66	0.8	8407
ENSANCHE CAPOTILLO	3242	39.4	8231	12837	41.4	30999
ENSANCHE ESPAILLAT	438	10.8	4064	1770	11.5	15375
ENSANCHE LUPERÓN	913	14.9	6127	3658	16.1	22777
ENSANCHE NACO	104	2.9	3573	397	3.2	12354
ENSANCHE SIMÓN BOLÍVAR	2346	36.6	6415	9826	38.9	25283
GAZCUE	62	1.3	4637	211	1.5	14054
GENERAL ANT. DUVERGÉ	18	1.4	1255	68	1.6	4303
GAULEY	2021	48.4	4173	7898	49.7	15896
HONDURAS DEL NORTE	45	1.9	2401	191	1.9	9795
HONDURAS DEL OESTE	101	4.3	2354	396	4.5	8881
JULIETA	480	11.6	4145	1892	12.3	15444
LA ESPERILLA	2	0.1	2070	4	0.1	6708
LA FE	748	13.1	5726	2699	13.3	20220
LA ISABELA	179	61.7	290	719	64.9	1108
LA JULIA	153	7.6	2012	569	8.8	6496
LA ZURZA	2660	51.9	5130	10544	54.9	19213
LOS CAZICAZGOS	4	0.2	2066	9	0.1	7444
LOS JARDINES	170	4.0	4208	662	4.3	15373
LOS JARDINES DEL SUR	134	6.1	2197	543	6.7	8108
LOS PERALEJOS	368	23.1	1593	1488	24.7	6032
LOS PRADOS	153	5.7	2699	656	6.3	10431
LOS RESTAURADORES	230	6.3	3628	1029	7.5	13723
LOS RÍOS	1495	16.0	9329	5850	15.7	37317
MARÍA AUXILIADORA	2993	29.4	10184	12115	31.0	39082
MATA HAMBRE	130	8.3	1572	467	8.7	5367
MEJORAMIENTO SOCIAL	2354	28.1	8376	8885	29.5	30068
MIRADOR NORTE	4	0.2	1619	15	0.3	5566
MIRADOR SUR	8	0.7	1123	22	0.6	3850
MIRAFLORES	1	0.2	468	2	0.1	1585

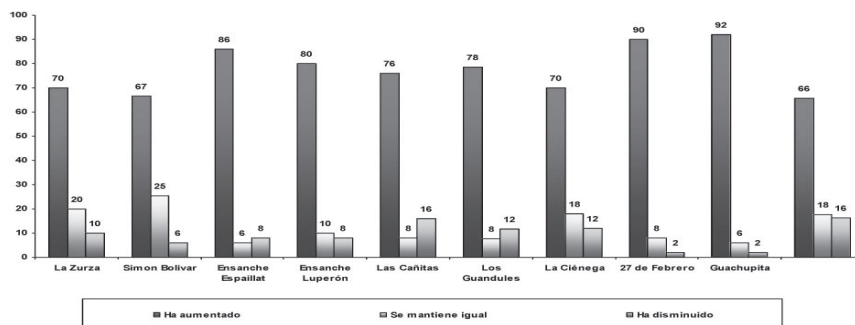
VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

MATA HAMBRE	130	8.3	1572	467	8.7	5367
MEJORAMIENTO SOCIAL	2354	28.1	8376	8885	29.5	30068
MIRADOR NORTE	4	0.2	1619	15	0.3	5566
MIRADOR SUR	8	0.7	1123	22	0.6	3850
MIRAFLORES	1	0.2	468	2	0.1	1585
MIRAMAR	9	0.4	2176	26	0.3	7773
NUESTRA SEÑORA DE LA PAZ	84	5.7	1480	321	6.5	4969
NUEVO ARROYO HONDO	989	22.6	4381	3938	23.0	17099
PALMA REAL	2807	35.2	7976	12201	37.5	32500
PARAÍSO	24	2.1	1157	97	2.4	4020
PASEO DE LOS INDIOS	2	2.6	76	6	2.2	273
PIANTINI	10	0.3	3320	26	0.2	10472
QUISQUEYA	394	5.9	6700	1545	6.8	22841
RENACIMIENTO	9	0.4	2493	30	0.3	9652
SAN CARLOS	649	21.5	3025	2477	22.9	10815
SAN DIEGO	8	72.7	11	33	89.2	37
SAN GERÓNIMO	4	0.1	3252	8	0.1	12437
SAN JUAN BOSCO	35	3.7	948	119	3.7	3230
TROPICAL-METALDON	1	0.1	771	1	0.0	2893
VIEJO ARROYO HONDO	657	11.8	5563	2723	12.8	21355
VILLA CONSUELO	1668	23.6	7053	5880	23.7	24790
VILLA FRANCISCA	1983	29.1	6825	7039	30.5	23102
VILLA JUANA	2405	25.7	9366	9103	27.7	32825
VILLAS AGRÍCOLAS	1093	25.9	4221	4440	28.1	15812
Total	48938	19.7	248427	192686	21.1	912364

Fuente: Censo 2002 y el Mapa de pobreza del 2005 (ONE, ONAPLAN)

Gráfico 4.1: Prevalencia Consumo Drogas en los Barrios

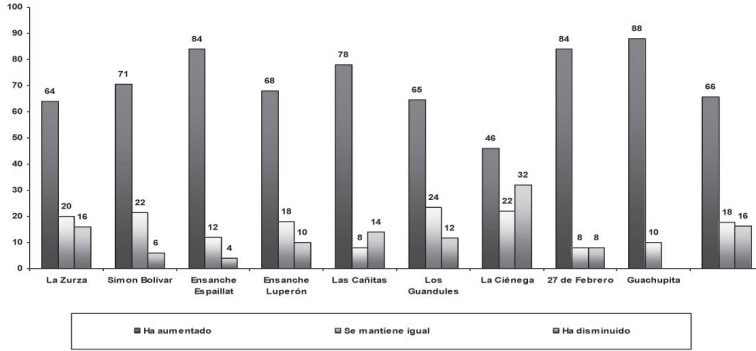
¿HA AUMENTADO O DISMINUIDO LOS SIGUIENTES HECHOS EN SU ZONA DE RESIDENCIA? Consumo de Drogas



Fuente: Encuesta Linea Basal Newlink/Secretaria de Ineterior y Policia, 2005

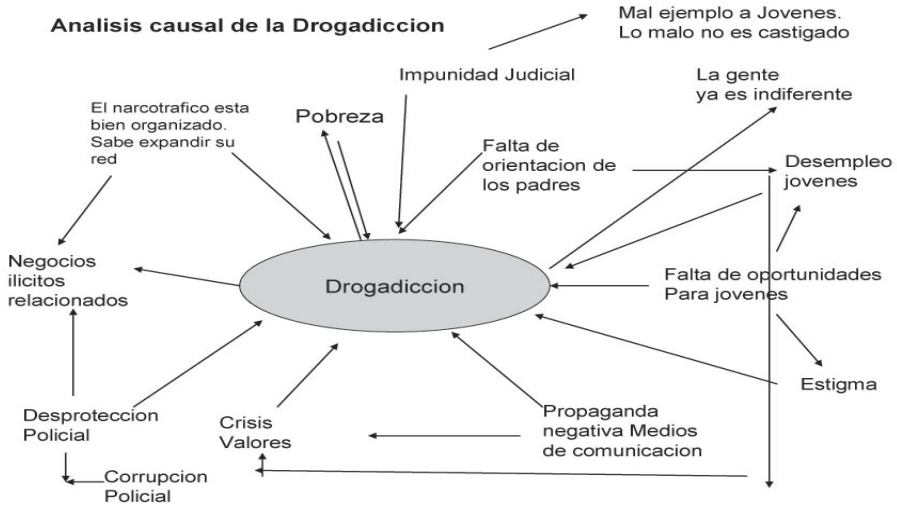
Gráfico 4.2: Involucramiento de jóvenes en pandillas

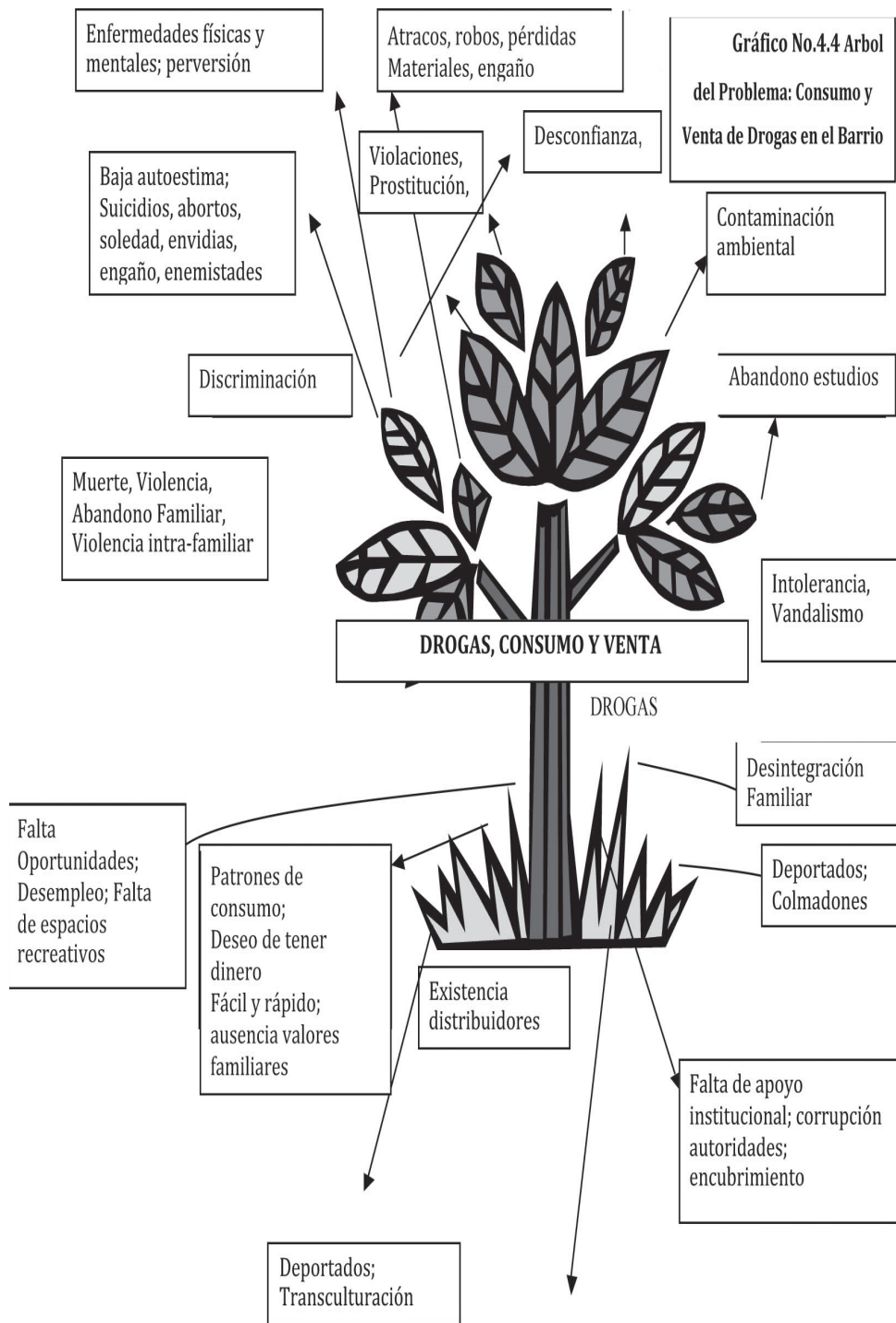
¿HA AUMENTADO O DISMINUIDO LOS SIGUIENTES HECHOS EN SU ZONA DE RESIDENCIA? Jóvenes involucrados con pandillas



Fuente: Encuesta Plan de Seguridad Democrática, Santo Domingo, Newlink, 2005

Gráfico 4.3: Factores que inciden en el consumo de drogas en los barrios





Mapa 4.2: Cartografía Delictiva Barrios Zona Norte D.N.



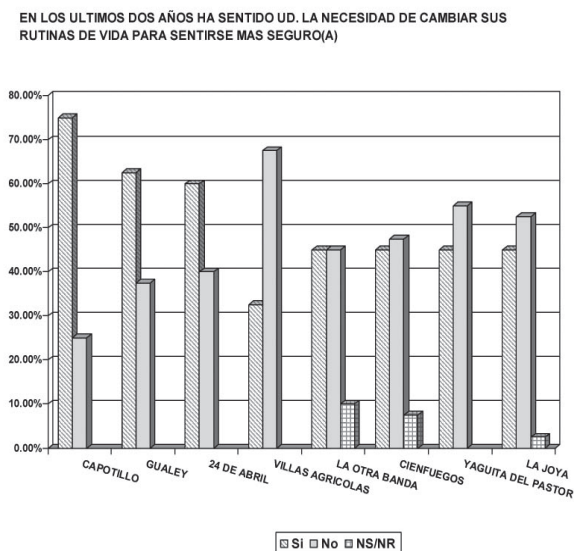
Fuente: Policia Nacional, 2005

Mapa 4.3: Cartografía Delictiva Barrios Zona Norte D.N.



Fuente: Policia Nacional, 2005

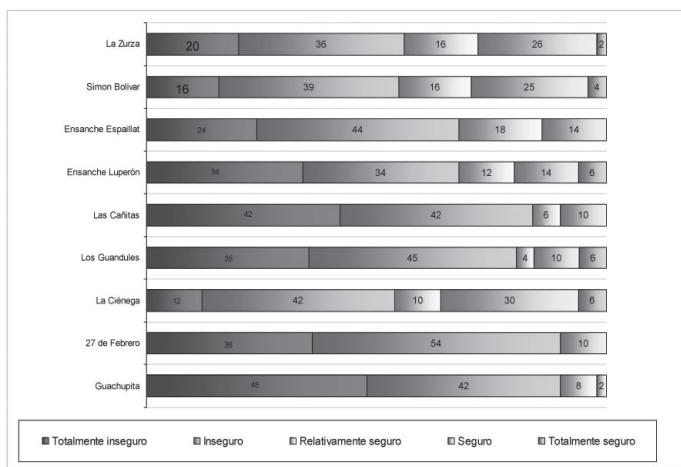
Gráfico 4.6: Cambio de Rutinas en Barrios Distrito Nacional, 2005



Fuente: Línea Basal PSD, Newlink, 2005

Gráfico 4.7: Percepción de Inseguridad según Horarios en el Barrio

CUAN SEGURO SE SIENTE USTED EN SU BARRIO POR: Noche 8:00 PM-12:59 AM

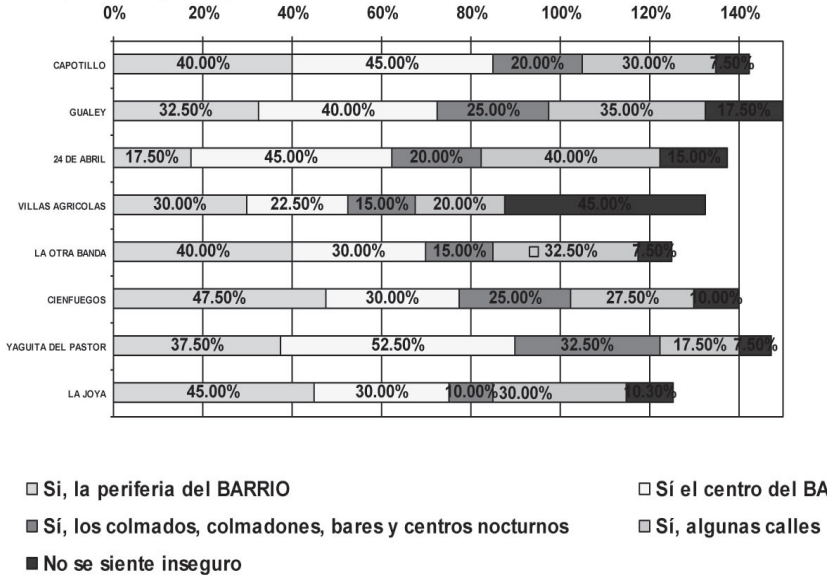


Fuente: Encuesta Plan de Seguridad Democrática, Santo Domingo, Newlink, 2005

Gráfico 4.8: Percepción de lugares inseguros en los barrios

PREGUNTA 13: HAY ALGUNOS LUGARES PUBLICOS EN EL BARRIO EN LOS CUALES UD. O ALGUIENDE SU FAMILIA SE SIENTE INSEGURO VISITANDOLOS.

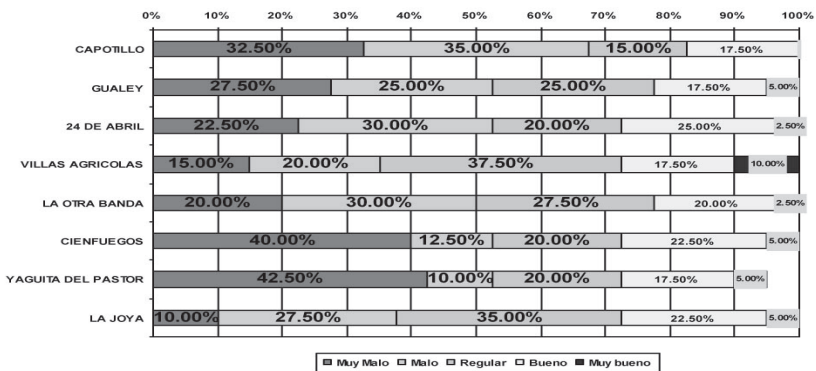
Porcentajes de multiples respuestas.



Fuente: Encuesta Plan de Seguridad Democrática, Santo Domingo, Newlink, 2005

Gráfico 4.9: Calificación del Trabajo Policial en el Control del Delito

PREGUNTA 50: COMO CALIFICARIA USTED EL TRABAJO DE LA POLICIA EN EL CONTROL DEL DELITO



Fuente: Línea Basal Plan de Seguridad Democrática, Santo Domingo y Santiago, 2005

Tabla 4.3: Percepciones mutuas: Policías y Comunitarios

Percepciones negativas sobre desempeño policial	Percepciones negativas policías respecto a actuación comunitarios
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desempeño deficiente ➤ Corrupto ➤ Discriminatorio ➤ Asociado con delincuentes ➤ Temerosos de enfrentar a delincuentes ➤ Represivos ➤ Violatorios de los derechos humanos ➤ Ausencia de espíritu de cuerpo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apáticos ➤ Encubridores de los delincuentes ➤ Asociados a los delincuentes ➤ Temerosos de denunciar ➤ Piden que la policía reprima ➤ Incapaces de unirse/ debilidad organizacional

Fuente: Elaboración de la autora en base a entrevistas en barrios de Santo Domingo, 2005

Tabla 4.4: Causas y Consecuencias de la Inseguridad en los Barrios vistos desde la perspectiva de los policías

Raíz del Problema de inseguridad	Consecuencias
Causas Sociales: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Drogadicción ➤ Desempleo, ➤ Falta de educación ➤ Densidad poblacional ➤ Maltrato a hijos por parte de los padres; falta de control; niños/as ambulantes; problemas familiares 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas dejan sus trabajos por temor e inseguridad ➤ Mudanzas del barrio ➤ Se afecta la comunicación en la sociedad
Causas Institucionales: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de ética policial ➤ Fiscales despachan a los apresados ➤ Falta de pruebas y ordenes arbitrarias ➤ Retrasos en las ordenes de arresto y allanamientos por parte de los fiscales ➤ Falta de apoyo a la institución policial ➤ Falta de comunicación entre la policía y la comunidad ➤ Pobres condiciones de trabajo (bajos salarios, falta de equipos) ➤ Justicia corrupta ➤ Desconocimiento Código Procesal Penal ➤ Irrespeto de los superiores a los derechos de los policías subalternos ➤ Falta de capacitación ➤ Explotación del personal (excesivas horas de servicio) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deterioro de la imagen del policía ➤ Lugares se quedan sin patrullar en la noche por causa de los apagones
Causas Situacionales: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Callejones y áreas de difícil acceso ➤ Falta de alumbrado eléctrico ➤ Enfrentamientos entre bandas ➤ Querellantes no dan seguimiento a los casos ➤ Poca cooperación de la comunidad ➤ Encubrimiento por parte de los comunitarios ➤ Armas ilegales ➤ Juntas de vecinos politizadas, solo van en coyunturas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comercios locales apadrinan a los delincuentes ➤ Comercios cierran temprano ➤ Aumentan los robos, asesinatos

Fuente: Lilian Bobea, Grupo Focal Policías, Santo Domingo, octubre 2005

Tabla 4.5: Significados Asignados por los Moradores a los Conceptos de:

<i>Seguridad</i>	<i>Policia</i>	<i>Delito</i>	<i>Justicia</i>	<i>Mi mayor temor es</i>	<i>prevención</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Relacionada a la protección que debe ser generada desde el Estado como sociedad de todos y hacia la protección y desarrollo adecuado de la niñez. • Relacionada al bienestar social, la tranquilidad, la libertad de movimiento dentro del barrio y el no tener temores de agresión, ni la existencia del flagelo de la droga dentro del sector. • Relacionada a la confianza, la esperanza, la tendencia a que el gobierno escuche. • Relacionada a la democracia, el tener apoyo. ⚡ Relacionada a la protección a la persona y a la familia, la tranquilidad, la paz y la protección del barrio. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los entrevistados la relacionan con una percepción desfavorable, por su vínculo con la corrupción, la delincuencia y el abuso de poder e irresponsabilidad • La minoría de los participantes la relacionan con sus funciones básicas de mantener la seguridad del país, mantener el orden y la protección de la ciudadanía, y el respeto a los derechos ciudadanos. • Relacionada con una percepción desfavorable de la institución policial necesita disciplinarse y reestructurarse para brindar un servicio eficiente y de respeto a la ciudadanía. • Relacionada a sus funciones básicas: mantener el orden y la protección de la ciudadanía. • Relacionada A la inseguridad que proyecta, a la corrupción de sus miembros. • Relacionada al orden y a la negociación, a hacer su trabajo bien. ⚡ Referencia a sus miembros como buscadores de dinero. ⚡ Relacionado a la no Presencia en el barrio. ⚡ Reconocimiento de la "Honradez de los policia que nos ayudan a nosotros" 	<ul style="list-style-type: none"> ⚡ Vinculada a las acciones que van en contra de la ley, de las reglas sociales y de otras personas. ⚡ Relativo a Condena. ⚡ Relativo a la Inmoralidad, al delincuente e Irresponsabilidad. Al crimen, y la corrupción. ⚡ Relativo al orden. ⚡ Abundante mal social. 	<ul style="list-style-type: none"> ⚡ Vinculada al respeto y al derecho de los demás. ⚡ Relaciona da con su independencia y su imparcialidad ⚡ Relaciona da con lo justo ⚡ Consideran que no hay Justicia en sus barrios, que esta no se practica. ⚡ Injusticia e inseguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> ⚡ Vinculado al temor de enfrentarse a la policia. ⚡ Vinculado a la muerte personal o de algún familiar cercano. ⚡ Vinculado al robo en su hogar. • Vinculado a no poder lograr la realización personal y los proyectos individuales de vida en las actuales circunstancias que vive el país. • Vinculado a la represión de las instituciones encargadas del orden • Centrado en la delincuencia, la violencia, la droga y en el incremento de la inseguridad ciudadana, los cuales generan ingobernabilidad social al estilo de otros países latinoamericanos como Guatemala o El Salvador. ⚡ "Mi mayor temor es amanecer con un tiro en la cabeza en mi propia cama" 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculada a evitar con anterioridad que cosas negativas sucedan. • Vinculada a prevenir el uso de la droga o su vinculación con ella. • Vinculada a la prevención de la violencia. • Vinculada a evitar encuentros con la policia. • Vinculada a evitar relacionarse con la justicia o caer preso.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las opiniones levantadas por los residentes y líderes comunitarios en los grupos focales. Barrios de la parte alta de la ciudad de Santo Domingo, 2005 y 2006

Tabla 4.6: Factores de inseguridad y Acciones Propuestas e Iniciativas Comunales

Factores que generan inseguridad, vinculados a:	Acciones propuestas por los moradores para disminuir la inseguridad, la violencia y la delincuencia, de:	Acciones realizadas en el barrio contra la delincuencia y la inseguridad
<ul style="list-style-type: none"> • La ocurrencia de delitos (robos, asaltos con y sin violencia) • La falta de servicio eléctrico (carencia de alumbrados, apagones) • La actuación represiva de la policía (acoso policial, detenciones, apresamientos injustificados, redadas, operativos masivos, intercambio de disparos) • La actuación ineficiente y poco profesional de la policía (patrullaje deficiente, no respuesta, desatención a las denuncias, presencia inconsistente en los barrios) • Al consumo de drogas y alcohol. • La venta y tráfico de drogas. • La actuación e intimidación y control de tigueros del barrio, a riñas entre bandas de tigueros y naciones. • La corrupción policial (hacerse de la vista gorda, denunciar ante los delincuentes a los residentes que someten acusaciones) • La percepción de crecimiento de los índices de delincuencia en el barrio (mas ladrones, mas atracos, mas puntos de venta de droga) • La tenencia y uso de armas de fuego (intercambio de disparos, feminicidios, atracos armados) • Los deportados desde Estados Unidos • La inseguridad económica y social, falta de empleo y carencias de Oportunidades, de acceso a empleos y de inserción social. • La discriminación y exclusión social debido a la procedencia. • Al acceso deficitario a servicios Básicos, como agua potable, disposición de aguas residuales, condiciones de las calles, hacinamiento, condiciones viviendas. • La carencia de lugares para la Inserción sana de los jóvenes y la recreación de adultos, carencia de escuelas vocacionales, 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención, educación y orientación a jóvenes (consejeros, creación de clubes deportivos y culturales, preparación profesional, laboral, para incrementar oportunidades de inserción social. • Prevención y protección comunitaria (fortalecimiento de organizaciones, juntas de vecinos, vigilancia comunitaria y fortalecimiento del trabajo comunitario con las familias, niños y jóvenes, mentora a los jóvenes. • Combatir la negatividad frente a la percepción de que no se puede combatir la delincuencia, que no vale la pena realizar acciones contra la misma, contra la corrupción de las autoridades, de las juntas de vecinos. Contrarrestar las salidas fáciles como mudarse del barrio o solo denunciar. • Policiamiento efectivo, patrullaje en los barrios, creación de destacamentos, detenciones efectivas y puntuales, no por redadas o a los jóvenes inocentes, más bien a los delincuentes. Eliminación de la corrupción policial. • Enfrentamiento al tráfico, venta y consumo de drogas, en coordinación con la junta de vecinos, la policial y los organismos de salud responsables. • Apoyo comunitario a la policía. Ejercer el derecho y el deber de denunciar las acciones negativas que despliega la policía. Reconocer las positivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización del barrio sobre los problemas de inseguridad, a través de marchas contra la violencia, la delincuencia, la violencia intrafamiliar y contra la mujer. • Programas de orientación a Jóvenes. • Mediación ante las autoridades con Jóvenes en conflictos con la ley. Seguimiento y apoyo a jóvenes que involucrados en comportamientos violentos o actividades delictivas. • Promoción del deporte, la cultura y actividades comunitarias en coordinación con la escuela. • Presionar a las juntas de vecinos para que asuman los temas y problemas relacionados a la delincuencia en los barrios. • Denuncias públicas del trabajo deficiente de la policía y las fiscalías. • Trabajo coordinado con las Juntas de vecinos y la policía. Como la realización de encuentros en algunos barrios para identificar problemas. • Trabajo de prevención y orientación desde la iglesia hacia los jóvenes y sus familias. • En muchos barrios no se hace nada.

<p>parques, áreas deportivas, centros culturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al relacionamiento entre los vecinos (peleas, chismes) • Al incremento de la agresividad social, de la violencia colectiva. • Las limitaciones de movimiento y tránsito dentro del barrio en horas del día o la noche. Temor a circular a determinadas horas y lugares. Sentimientos de desprotección. • La delincuencia proveniente de otros barrios circunvecinos. • La inseguridad en las escuelas y el incremento del tigueraje en los planteles. • La despreocupación, desatención y falta de orientación a la juventud, por parte de las familias, el gobierno y la comunidad. • La falta de unidad organizacional, la apatía entre los vecinos y la desconfianza en sus propias fuerzas frente a la delincuencia. La pérdida de confianza y credibilidad en la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y fortalecer la organización comunitaria por parte de las autoridades gubernamentales. • Inversión social gubernamental en las áreas de educación, cultura, deportes, generación de empleos para la juventud. • Fortalecimiento de la labor que se genera desde las iglesias, en la orientación moral y educativa de la comunidad en general y de los jóvenes, las familias y niños/as • Ejercer el derecho y el deber de denunciar a la prensa para que se conozca la realidad cotidiana de los barrios en materia de inseguridad ciudadana. • Implementación de proyectos estatales de seguridad y desarrollo humano sostenible para todos. (SDHS) de fuentes de empleos, mayores oportunidades de desarrollo social, de acceso a la educación y a la recreación sana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se denuncian situaciones ante los medios de comunicación.
---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la información levantada en los grupos focales del Distrito Nacional y Santiago, Octubre 2006

Tabla 4.7: Organizaciones Comunitarias Barros Zona Norte (2004)

BARRIO	CANTIDAD DE ORGANIZACIONES
Domingo Savio ⁹⁹	82
Villas Agrícolas	46
Ens. Capotillo	43
Gualey	42
Maria Auxiliadora	40
Villa Juana	38
Ens. Luperón	36
Villa Consuelo	36
24 De Abril	34
Simón Bolívar	26
Villa Francisca	25
La Zurza	24
Ens. Espaillat	11

Tabla XI-5

Fuente: Tomado del Diagnostico Circunscripción Tres. Centro Padre Juan Montalvo, 2006

CAPITULO V

Tabla No 5.1: Tasas de Homicidios Juveniles por Países y Períodos Seleccionados (por 100,000 habitantes)

País	Año	Total	Todas las edades hombres	Todas las edades mujeres	Hombres entre 15-29	Mujeres entre 15-29
Bahamas	1995-1997	14,9	26,1	--	48,4	--
Brasil	1995a	16,7	23,0	4,1	81,2	6,5
Chile	1994	3,0	5,4	0,8	6,7	--
Cuba	1997	6,2	9,6	2,7	18,4	5,7
Colombia	1995	61,6	116,8	9,0	212,5	15,0
República Dominicana	2002a	10,2	19,7	49,9	2,12	35,3
	2005b	26,41		4,4	--	--
El Salvador	1993	55,6	108,4	8,4	133,1	8,8
Guyana	1994-1996	6,6	11,8	--	--	--
Jamaica	2004a	55,7	102,1	10,5	188,0	14,8
Trinidad y Tobago	1994	12,1	17,1	6,6	21,6	--
Promedio ALC		19,3	34,7	4,0	68,6	6,4
Estados Unidos	1998	6,9	10,7	3,1	23,6	4,6
Canadá	1997	1,4	1,9	1,0	3,2	1,1
Mundial		8,8	13,6	4,0	19,4	4,4

Fuente: Organización Mundial de la Salud. 2003. Informe Mundial sobre Salud y Violencia. Ginebra.

a: A partir de datos obtenidos de la Organización Mundial de la Salud (agosto 2006).

b: Cálculos de las estadísticas de la Policía Nacional

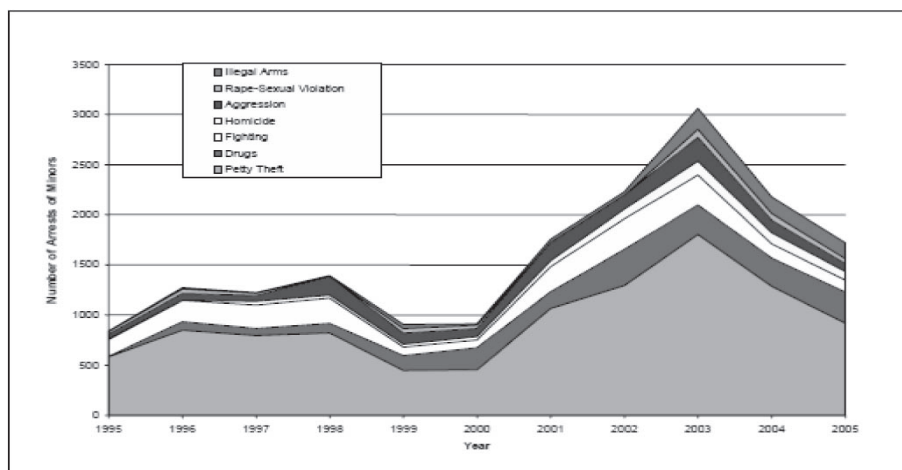
Tabla No 5.2: Menores Sometidos en el Departamento de Protección al Menor, según Delitos (2002-2006)

Delito	Menores sometidos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Total	2,884	4,437	2,625	2,210	2,208
Robo	1294	1860	1355	917	681
Riña	305	299	144	121	190
Agresión	138	238	122	75	106
Daño a la propiedad	0	0	17	15	9
Droga	359	295	280	310	453
Violación sexual	52	83	70	50	30
Polizontes	0	0	42	7	5
Homicidios	98	138	113	87	68
Amenaza de muerte	0	0	3	6	13
Ley de tránsito	38	21	30	23	17
Atraco	0	0	0	0	193
Porte ilegal de arma de fuego	36	206	164	159	112
Falsificación	0	13	8	12	6
Secuestros	0	16	9	3	2
Otros	564	1268	268	425	323

Nota: Sólo incluye el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo

Fuente: Policía Nacional

Gráfico 5.1: Tendencias al Arresto de Menores (1995-2005).



Fuente: Policia Nacional Dominicana, 2006

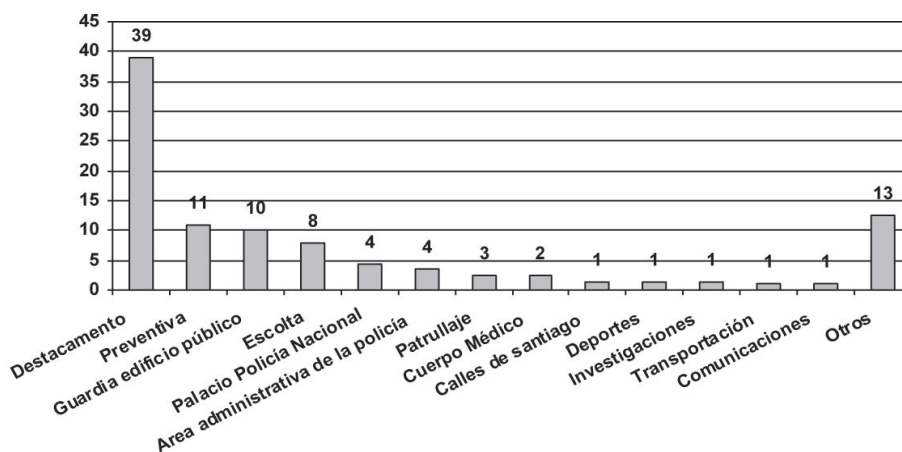
Tabla 5.3: Condiciones Socioeconómicas Comparadas de los Jóvenes Dominicanos

País	Desempleo juvenil	Porcentaje de población joven (15-24)	Matrículas netas en secundaria	Fecundidad juvenil (15-19)
Bahamas	15,8	18,0	79	49
Barbados	21,8	15,1	87	46
Rep Dom (2002)	23,1	19,1	41	94
Rep Dom (2004)a	31,0	19,1	38	N/A
Granada	27,0	24,5	--	69
Jamaica	34,0	18,7	75	32
Santa Lucía	44,0	20,3	70	46
San Vicente y las Granadinas	36,0	20,8	--	22
Trinidad y Tobago	25,4	20,7	72	13
Promedio ALC	15,2	--	--	52
Estados Unidos	10,6	14,2	85	57

Fuente: Banco Mundial 2004, Banco Mundial 2005d y Ministerio de Educación.

CAPITULO VI

Gráfico 6.1: Perfil del Policía: Lugar de Trabajo



Fuente: Encuesta Interna Policía Nacional, Newlink, 2006

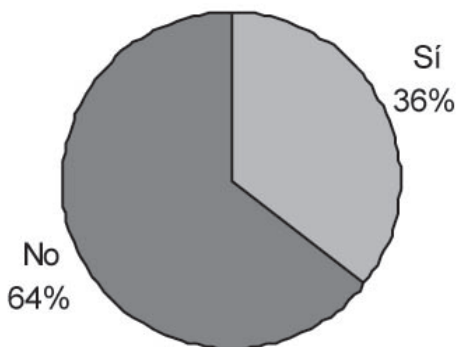
Tabla 6.1: Condiciones de los destacamentos policiales (postas)

- Número de oficiales apostados oscila entre dos y seis policías, por lo general uno de investigación y delito monetario y el resto de la uniformada. En la mayoría generalmente solo hay un escribiente para registrar las querellas.
- Las investigaciones descansan esencialmente en informantes provenientes con frecuencia de los mismos grupos delincuenciales. Los comunitarios se abstienen de someter denuncias por temor a represalias y por desconfianza en la capacidad de respuesta de la policía local.
- Los agentes investigadores trabajan tandas de largas horas porque no hay recursos para montar dos turnos rotativos.
- Falta de equipos adecuados como chalecos antibalas para enfrentar a las bandas que poseen armas caseras o de alto calibre. Carencia de sistemas de comunicación para reportar rápida y oportunamente los incidentes que ocurren en el barrio y en función de ello recibir refuerzos adecuados.
- Carencia de medios de locomoción para manejarse dentro de los barrios.
- No poseen mapas de los sectores atendidos que permitan ubicar las áreas de riesgo o las zonas del barrio donde se registran actividades delictivas.
- En términos operativos el equipo apostado de manera permanente en esas localidades no realiza planificaciones mensuales o semanales.

- Aunque el personal asegura dar seguimiento a los casos que están siendo investigados, no es evidente la forma en que se ejecuta el seguimiento o qué tipo de coordinaciones establecen con el Ministerio Público u otras posibles instancias de involucramiento.
- Las actividades de patrullaje no tienen un objetivo claro, sino que se realizan al azar y de manera indiscriminada.
- Los niveles de supervisión reflejan deficiencias en el seguimiento y la evaluación de desempeño del personal.
- En consecuencia, toda la labor preventiva se ve al final muy comprometida ante estas limitaciones.

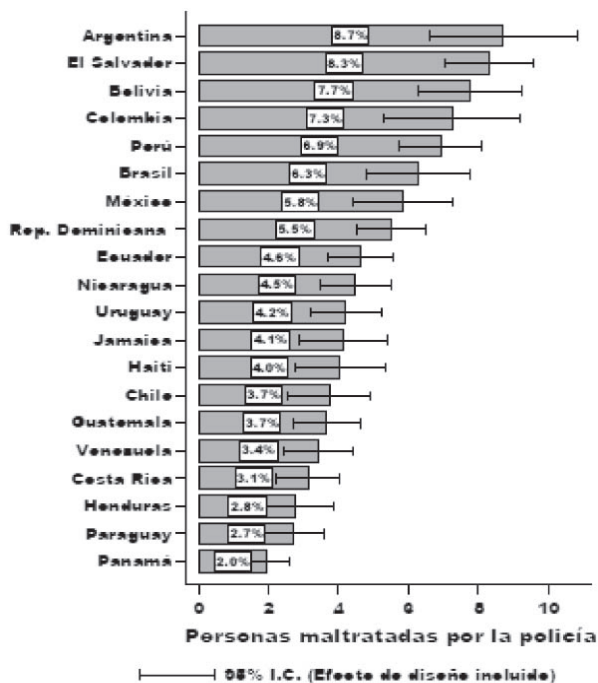
Fuente: Levantamientos *in situ* y Grupos focales de policías Santo Domingo, Santiago. Newlink, 2006

Gráfico 6.2: ¿Esta Ud. Asignado a un Barrio o Sector Determinado?



Fuente: Encuesta Interna Policía Nacional, Newlink, 2006

Gráfico 6.3: Porcentaje de Personas que Reportaron Maltrato Policial en los Últimos Doce Meses (2008)



Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP

Tabla 6.2: Cantidad de personas muertas anualmente (1997-2001)

Año	Muertes Violentas	Muertos por la Policía
1997	1,038	78
1998	1,121	99
1999	1,212	162
2000	1,090	166
2001	1,086	153

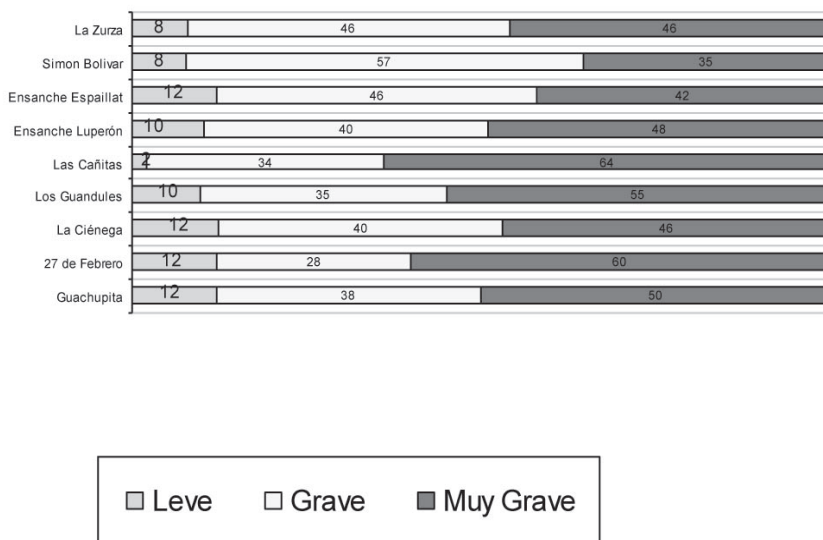
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Policía Nacional y la Procuraduría General Informes anuales Muertes Violentas e Intercambios de Disparos, años 2005-2008. R.D.

Tabla 6.3: Tasas de muertes violentas y tasa de muertes provocadas por la policía

Año	Muertes Violentas	Tasa	Muertos por la Policía	Tasa
2005	2,403	26.41	437	4.80
2006	2,144	23.56	295	3.24
2007	2,111	22.30	345	3.61
2008	1,807	25.30	343	4.80

Fuente: Elaboración de la autora a partir de los datos de la Policía Nacional y la Procuraduría General Informes anuales Muertes Violentas e Intercambios de Disparos, años 2005-2008. R.D.

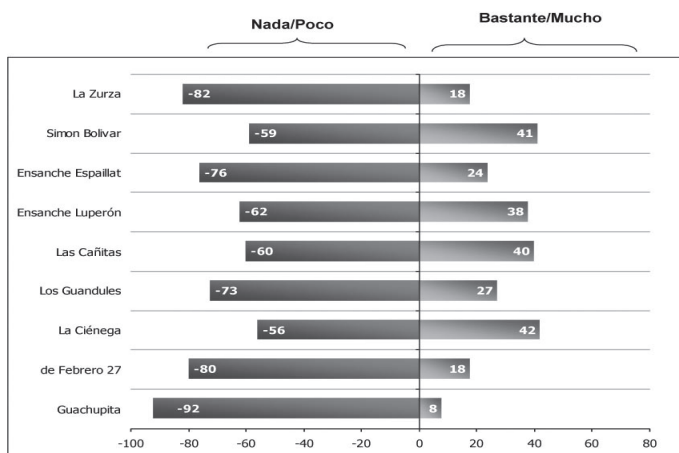
Gráfico 6.4: Considera la Corrupción Policial un Delito Leve, Grave o Muy Grave?



Fuente: Línea Basal barrios zona Norte del D.N. Santo Domingo, Newlink, 2005

Gráfico 6.5: Interés de las Instituciones en Solucionar Problemas de Barrios

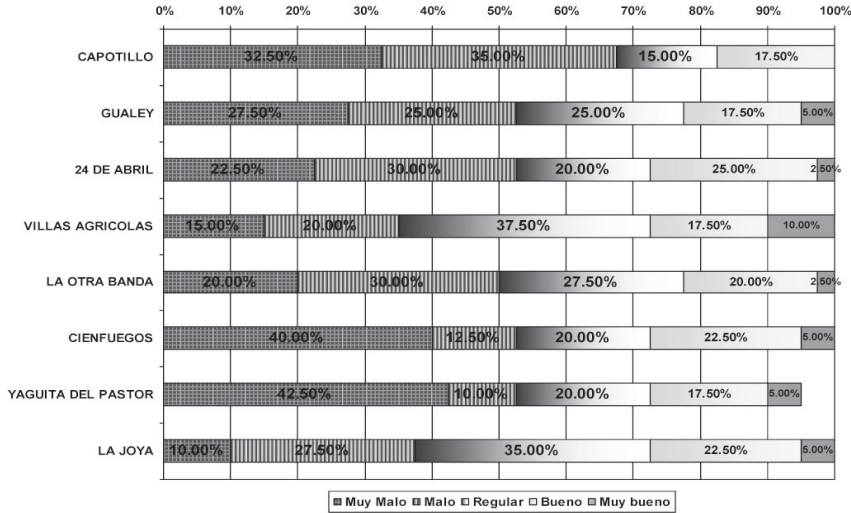
POLICIA



Fuente: Línea Basal PSD, barrios DN y Santiago, Newlink, 2005

Gráfico 6.6: Desempeño Policial en el control del Delito

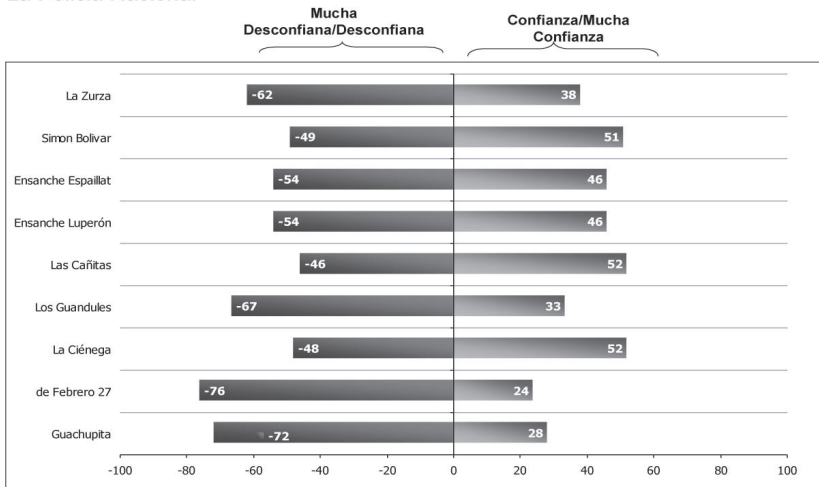
COMO CALIFICARIA USTED EL TRABAJO DE LA POLICIA EN EL CONTROL DEL DELITO



Fuente: Encuesta Linea Basal PSD, Barrios D.N. y Santiago, 2005

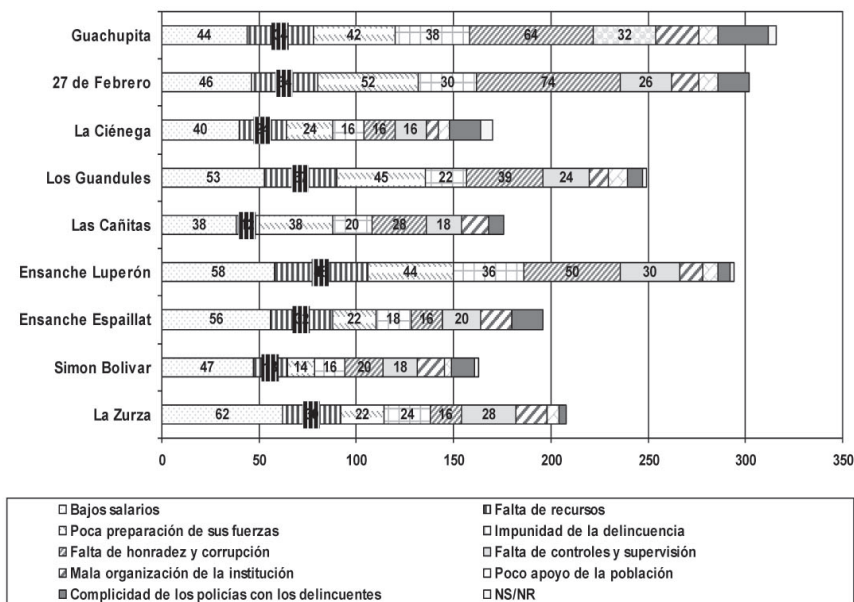
Gráfico 6.7: Confianza Ciudadanos en Instituciones

La Policia Nacional



Fuente: Encuesta Linea Basal PSD, Barrios DN y Santiago, Newlink, 2005

Gráfico 6.8: Razones para el Bajo Desempeño Policial



Fuente: Encuesta Línea Basal PSD, Barrios D.N. y Santo Domingo, Newlink, 2005

Tabla 6.4: FODA Institucional policía Nacional

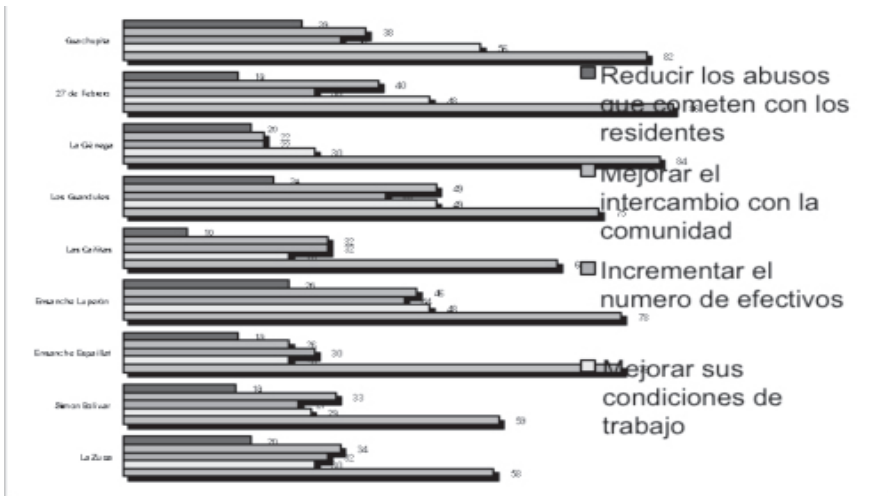
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Compañerismo</p> <p>Unión en los operativos</p> <p>Recursos disponibles: Personal, Vehículos, Inversores, Computadoras (instaladas, no funcionando todavía). Casi todos los destacamentos tienen radio de comunicación. Buen servicio motorizado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Municiones y Armas de Fuego ➤ Agua para el uso diario ➤ Policías tienen técnicas de Investigación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cooperación de la Comunidad ➤ Los informantes ➤ Relaciones entre Comunidad y PN

VIOLENCIA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Operador de la Central del Palacio no atienden solicitud con prontitud</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Policías Insuficientes ➤ No todos los destacamentos tienen comunicación ➤ Falta de protección para Policías (chalecos antibalas) ➤ Planta física sin comodidad (no hay abanicos, ni camas, sillas, escritorios) ➤ Destacamentos con techos de Zinc ➤ Equipos insuficientes (falta de grabadoras para interrogatorios) ➤ Inseguridad para llegar a los destacamentos en hora de la madrugada ➤ Combustible insuficiente ➤ Algunos Policías no se saben manejar con la comunidad ➤ Superiores obstaculizan el trabajo 	<p>Complicidad (comunidad con delincuentes)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Delincuentes con influencia política y económica ➤ Amenazas y represalias de delincuentes ➤ Desconocimiento nuevo Código ➤ Retraso órdenes judicial de arresto ➤ Falta apoyo comunidad ➤ Las Instituciones de DH defienden a los delincuentes, pero nadie sale en defensa de los PN ➤ Favores Políticos ➤ Bandas ➤ Armas sofisticadas en manos de delincuentes ➤ Código del menor, muy protector

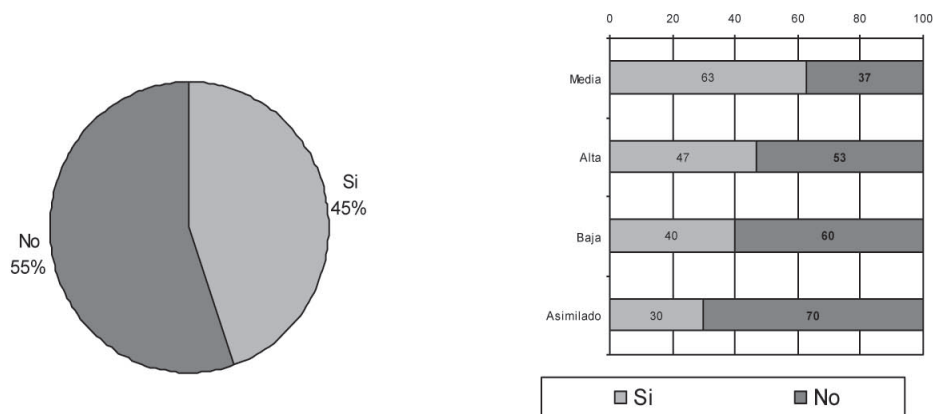
Fuente: Grupo Focal Policías Distrito Nacional y Santiago, 2006

Gráfico 6.9: Medidas sugeridas por los ciudadanos para mejorar el desempeño policial



Fuente: Encuesta Newlink, 2005

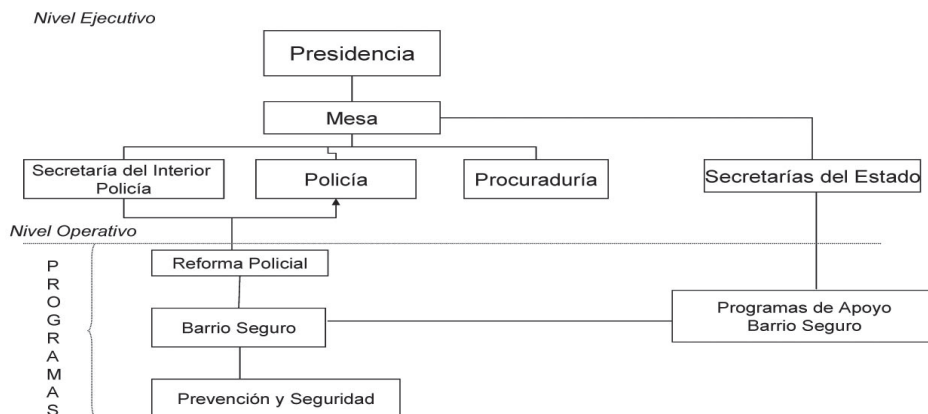
Gráfico 6.11: ¿Recibe Algún Tipo de Entrenamiento de Parte de la Institución?



Fuente: Encuesta Interna a la policía Nacional, Newlink, 2006

CAPITULO VII

Gráfico 7.2: Organigrama de ejecución del PSD



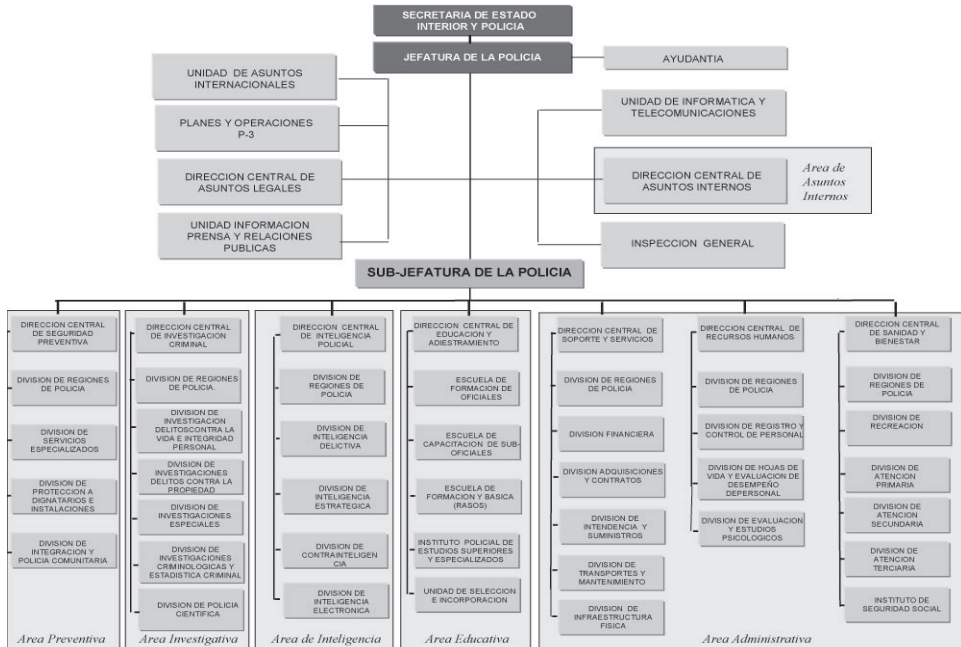
Fuente: Manual de Procedimientos del PSD, Santo Domingo, R.D. (S.F.)

Tabla 7.2: Acercamientos a la problemática de la violencia y la inseguridad por parte del Plan de Seguridad Democrática

Acercamiento	Acciones	Actores institucionales
<p>Preventivo Funcion: minimizar los factores y condiciones que propician la comision de delitos y la conflictividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control Del Expendio De Bebidas Alcohólicas: limite horarios expendio alcohol, penalizacion negocios que venden alcohol a menores, prohibicion venta de alcohol a conductores ➤ Transporte publico: Plan regulacion vehiculos transporte publico; ➤ Juegos de azar: Eliminacion maquinas de juego y endurecimiento de las normativas que regulan los lugares de juego en los barrios ➤ Violencia planteles escolares: concientizacion personal y estudiantado en la promocion del manejo de conflictos y dialogo interpersonal; sistemas de alertas para la identificacion de conductas anomicas y violencia; desarrollo de mentorias y mecanismos de motivacion al estudiantado; Sensibilizacion de los docentes en favor de mayor tolerancia a las diferencias y la aceptacion del pluralismo dentro de la poblacion estudiantil. ➤ Promocion juventud sana: desarrollo de programas deportivos y culturales a traves de las escuelas y asociaciones barriales; recuperacion espacios de solcializacion; reconstruccion infraestructura deportiva; ➤ Disponibilidad de estadísticas de abusos que visibilicen la violencia y permitan actuar sobre ella 	<p>Procuraduría General de la República; autoridades municipales y de salud pública Organizaciones barriales Iglesias Escuelas y Ministerio Educacion Instituciones especializadas en juventud, familia y genero</p>
<p>Coercitivo-punitivo Funcion: coaccionar contra actores criminales involucrados en el trafico ilicito de drogas, armas y personas como factores que promueven violencia, abuso y denigracion a las personas. Actuar sobre la violencia domestica e institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordinación inter-institucional frente a la criminalidad organizada; Accesibilidad a las fiscalias barriales y mecanismos de denuncia (911) y centros de querrela. ➤ Monitoreo y penalizacion de la corrupcion insitucional. ➤ Promocion de transparencia 	<p>Destacamentos policiales Fiscalias barriales Ministerio publico Secretaria de Interior y Policia Direccion Nacional de Control de Drogas Consejo Nacional de Control de Drogas Autoridades de Migracion Comité Nacional contra el Lavado de Activos; Superintendencia de Bancos y de Valores. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.</p>
<p>Redistributivo Funcion: Trabajar en los aspectos de justicia redistributiva y restitution de la dignidad, proteccion y compensacion a las victimas de violencia interpersonal e insitucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creacion de centros de atencion a las victimas. ➤ Mejoria condiciones precintos carcelario y programas de capacitacion a reos ➤ Programas de reinsercion social de ex-presidarios 	<p>Ministerio Publico Organizaciones nacionales especializadas en la prevencion de la violencia contra la mujer Direccion Nacional de Carceles</p>

Fuente: elaboracion de la autora basada en informacion proveniente del PSD, Manual de Procedimientos, Santo Domingo, R.D. 2006

Gráfico 7.3: Propuesta Reorganizativa de la Estructura Central de la PN

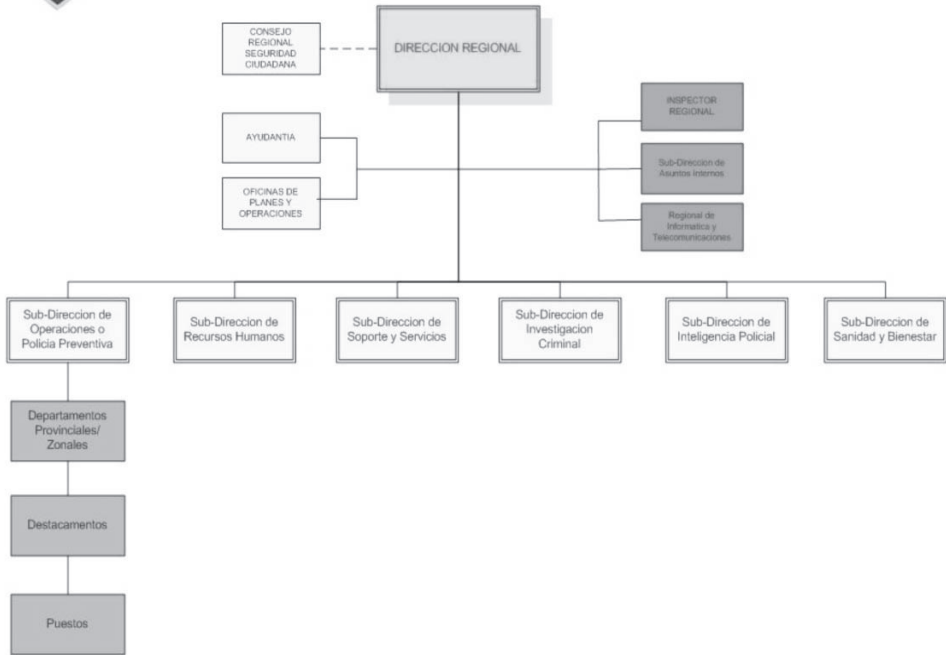


Fuente: Newlink Polítical Research, Republica Dominicana, 2006

Gráfico 7.4: Propuesta Reorganizativa de la Estructura Regional de la PN



Estructura Propuesta para las Direcciones Regionales



Fuente: Newlink Política Research, Republica Dominicana, 2006

Tabla 7.3: Presupuesto del Poder Judicial

Presupuesto del Poder Judicial

Años	Monto en USD*	Porcentaje correspondiente al Presupuesto General de la Nación	Porcentaje por ley	Gastos de personal	Gastos operativos	Inversión
2008	103.593.545,69	1,18	2,66%	72.921.518,70	28.115.044,39	2.556.982,60
2007	93.985.597,83	1,22	2,66%	58.931.577,11	28.623.879,52	6.301.141,20
2006	95.663.771,74	1,32	2,66%	56.227.694,90	30.846.334,44	8.592.742,40

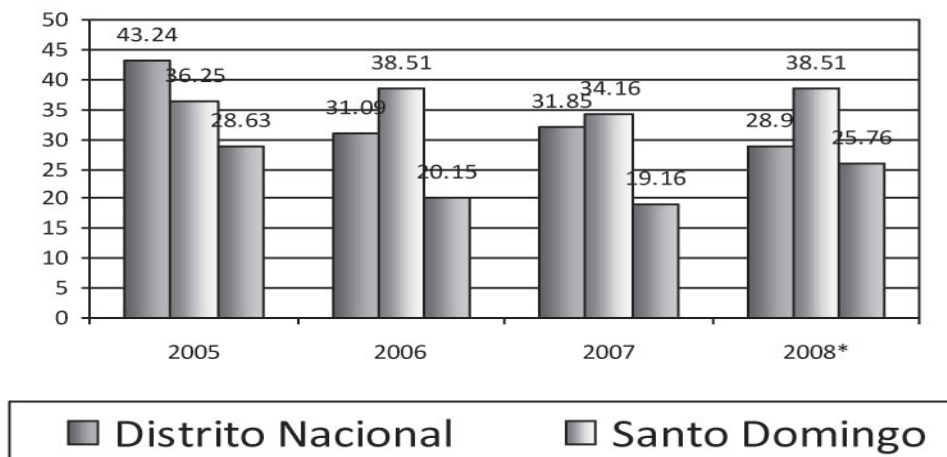
Fuente: ENJUS-2006. p.129, cuadro 6.13

Tabla 7.4 Evaluación de la Corrupción en la Justicia Penal, Según tipo de Población Usaria

¿La corrupción en la justicia penal dominicana es mayor, igual o menor que hace 2 años?	Tipo Población Usaria (porcentajes)			
	Imputado privado de libertad	Imputado en libertad	Víctimas	Total
Mayor	27.7	22.5	25.1	26.9
Igual	24.9	21.9	35.2	28.1
Menor	47.4	55.6	39.7	45.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Número	453	178	287	287

Fuente: ENJUS-2006. p.129, cuadro 6.13

Gráfico 7.5: Tasa de Muertes Violentas por cada 100.000 habitantes Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago 2005-2008*



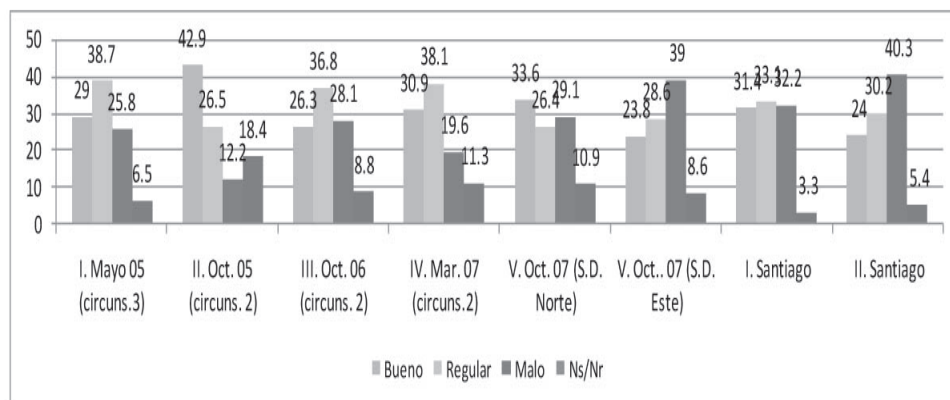
Fuente: Procuraduría General de la República y Policía Nacional, R. D. *Primer semestre de 2008

Tabla 7.5: Circunstancias de Muertes por Homicidios e Intercambios de Disparos en el DN (2006-2009)

Causas de muertes violentas por homicidio	Porcentaje Muertes 2006	Porcentaje Muertes 2007	Porcentaje Muertes 2008	Porcentaje Muertes 2009
Indeterminada	30.9	12.7	10.9	14.0
Riñas	34.0	19.5	16.3	19.0
Droga	2.8	21.3	20.8	22.0
Victima de robo o atraco	16.5	17.8	19.0	19.0
Muertes por la Policía Nacional en acción legal ("intercambios de disparos")	8.4	13.0	19.0	12.5
Femicidios	4.9	5.4	6.7	8.0
Tratando de robar o atracar	5.2	8.5	6.7	6.1
Accidental	----	----	----	0.6
Bala perdida	----	0.3	----	---

Fuente: Oficina de Estadísticas de la Procuraduría General de la Republica

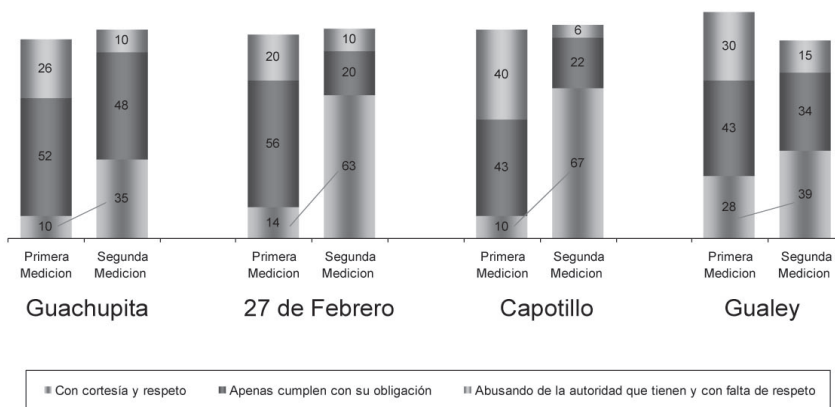
Gráfico 7.6: Pensando en su barrio, ¿Cómo calificaría Ud. el trabajo de la policía en el control del tráfico de drogas?



Fuente: Evaluación PSD, Newlink Research, Santo Domingo, 2008

Gráfico 7.7: Relación de la Policía con los Municipios del Distrito Nacional

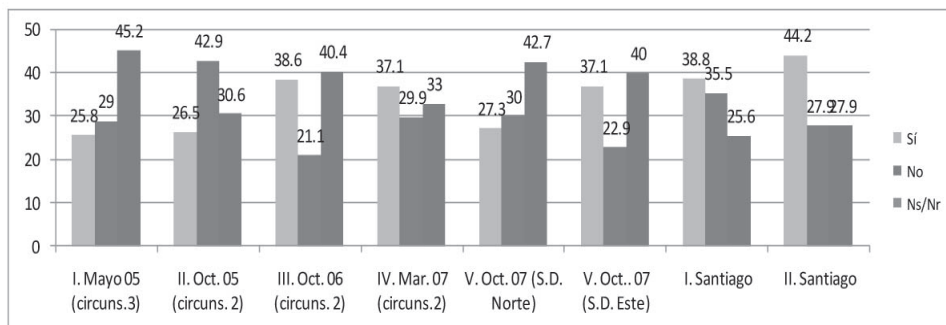
CÓMO DIRÍA USD. QUE SE RELACIONAN LOS POLICIAS DE ESTE BARRIO CON LOS MORADORES?



La segunda medición es después de la implementación del PSD
 No suma el 100% por que no esta graficado NS/NR

Fuente: Evaluación PSD, Newlink Research, 2008

Gráfico 7.8: Piensa Ud. que existe un involucramiento de la policía en la venta de drogas en el barrio?



Fuente: Newlink, "Resultados de la Evaluacion Externa al PSD", Junio 2008

Tabla 7.6: Actitudes Hacia la Delincuencia

	Victima de Delito	Delincuencia como problema principal	Incongruencia entre ambos	Aprobación política de Seguridad Ciudadana	Evaluación de la calidad de la Seguridad	Trato igualitario de policia hacia personas
El Salvador	71%	43%	28	48%	15%	22%
Nicaragua	29%	1%	28	58%	32%	23%
Bolivia	30%	5%	25	30%	8%	15%
Colombia	32%	13%	19	61%	23%	31%
Brasil	25%	10%	15	47%	21%	40%
República Dominicana	31%	20%	12	32%	7%	14%
Ecuador	35%	24%	11	35%	20%	27%
Perú	29%	18%	11	12%	6%	21%
Paraguay	29%	22%	7	28%	20%	22%
Chile	25%	19%	6	47%	19%	35%
Honduras	31%	25%	6	33%	25%	17%
América Latina	31%	27%	4	37%	16%	27%
Argentina	36%	37%	-1	14%	10%	40%
Guatemala	33%	35%	-2	22%	11%	21%
Costa Rica	34%	38%	-5	47%	15%	29%
México	30%	35%	-5	54%	11%	22%
Uruguay	19%	28%	-10	41%	18%	56%
Panamá	19%	46%	-27	39%	18%	17%
Venezuela	27%	64%	-37	31%	11%	23%

Fuente: Latinobarometro 2010

Tabla 7.7: Respuestas de los Municipios del DN frente a la Delincuencia e Inseguridad, de acuerdo a su Orientación y al Nivel Económico Social, 2009

Propuestas	%	Estatistas			Individuales		
		Alto NES	Medio NES	Bajo NES	Alto NES	Med NES	Bajo NES
Poner Rejas en vivienda	84.				2	1	3
Poner alarmas y otra proteccion	82.				2	1	3
Apoyar a la policia denunciando	77	2	1	3			
Apoyar a la policia al imponer mano dura a la delincuencia	75	2	1	3			
Poner vigilancia electronica	70				3	1	2
Organizarse en brigadas de vigilancia en Barrios	72				2	1	3
Poner vigilancia electronica en avenidas ciudad	68	3	1	2			
Contratar vigilancia privada	61				1	2	3
Comprar un arma de fuego	51				3	2	1
Portar arma de fuego	41				2	3	1
Golpear un delincuente cuando capturado infraganti	36				1	3	2
Matar a un delincuente capturado infraganti	30				1	3	2
Por tar un arma blanca	29				2	3	1
No denunciar, tomarse la justicia en las manos	29				2	3	1

Fuente: Observatorio del ADN, Encuesta 2010

Tabla 7.8: Matriz de Problemas Identificados por los Comunitarios y Propuestas de Solución

PROBLEMA	PROPUESTA SOLUCION	INSTITUCION RESPONSABLE
Pandillerismo y delincuencia Juvenil	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitacion laboral • Eliminacion de fichas policiales con insuficiencia de pruebas para facilitar reinsercion laboral y escolar de jovenes • Mas patrullaje policial nocturno para evitar confrontaciones entre pandillas 	Instituto de Formacion Tecnica y vocaciona; Jefatura PN
Corrupcion e ineficiencia policial	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar la carrera policial • Mas fiscalizacion • Formacion acelerada 	Secretaria Interior y Policia; Jefatura PN
Disminucion delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mas escuelas de educacion superior • Fomentar empleo • Iluminacion del sector • Depuracion PN. • Eliminacion de bares • Escuelas vocacionales para jovenes • Desarme poblacion • Construccion planteles deportivos para abrir nuevas oportunidades a jovenes 	Secretaria de Educacion; de Trabajo; de Electricidad; de Interior; de Deportes
Narcomenudeo y consumo de drogas	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderias infantiles para evitar que ninos sean reclutados por distribuidores droga • Depuracion PN • Mas patrullaje y redadas en puntos de venta • Regulacion horarios negocios de venta de comida donde tambien se vende drogas • Destacamentos moviles • Linea telefonica confidencial para las denuncias • Charlas de concientizacion • Crear un observatorio barrial de la criminalidad 	Secretaria de Educacion; Jefatura PN; Secretaria de Interior y Policia; Organizaciones barriales con Secretarias y con PN
Desconfianza en la policia	<ul style="list-style-type: none"> • Patrullajes mixtos, policia-militares • Depuracion de la PN, pruebas anti doping; seleccion personal en base a elevados criterios de formacion academica, integridad moral. • Formacion permanente y adiestramiento patrullas sobre realidad social y conocimiento de las leyes dominicanas. • Mejoras salariales para reducir corrupcion • Despliegue de acciones preventivas 	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas grupales en barrios del DN, Feb.2006

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Fabio y Bernardo Vanhecke, "Situación de Violencia en Estudiantes de Cinco Escuelas Públicas del Nivel Medio en Santo Domingo." *Estudios Sociales*, Vol XXXVI, No. 127. Santo Domingo, Republica Dominicana, Enero-marzo, 2002
- Acero Velásquez, Hugo, "The City and Public Policies on Safety and Congruous Living." Bogotá, Colombia, 2003
- Aguiar, José Carlos G, "Las Políticas de Seguridad Pública en América Latina: Policía, Violencia y Narcotráfico en México." *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 81, October 2006
- Ahnen Ronald E., "The Politics of Police Violence in Democratic Brazil" *Latin American Politics anSociety*, Vol 49, issue 1 pp. 141-164, April, 2007.
- Alda, Erik y Gustavo Beliz (eds) *¿Cual es la Salida? La Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, Washington: BID, 2007
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso, 2003.
- Arana, Ana "How the street Gangs Took Central America" *Foreign Affairs* 84, 3, 2005, 98-11
- Arias, E. Desmond, "Faith in our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas." *Latin American Politics and Society*, Vol 46:1, Spring 2004.
- Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks &Public Security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006
- _____ "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order en Rio de Janeiro." *Journal of Latin America Studies* (38) 2006b.
- _____ "Understanding Criminal Networks, Political Orders and Politics in Latin America" en Anne L. Clunan and Harol A. Trinkunas, *Ungoverned Spaces, Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, California: Standford University Press, 2010.

- _____ y Corne Davis Rodríguez "The Myth of Personal Security: Criminal Gangs, Dispute Resolution and Identity in Rio de Janeiro's Favelas" *Latin American Politics & Society* 48 (4) 2006
- _____ and Daniel M. Goldstein, "Violent Pluralism: Understanding New Democracies of Latin America" en Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein eds. *Violent Democracies of Latin America*. United States:DukeUniversity Press, 2010.
- Armony, Ariel, *The Dobbious Link: Civil Engagement and Democratization*. California: Stanford University Press, 2004
- Auge, Marc, *Los No Lugares: Espacios del Anonimato, una Antropología de la Sobremodernidad*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2008
- Ayres, Robert L, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C: World Bank, 1998.
- Baez, E. Franc, "Tendencias de las Migraciones Internacionales de los Dominicanos" *Revista Dominicana de Población* No. 1. Santo Domingo, República Dominicana, 1996.
- Bailey, John, "Security Traps' And Democratic Governability in Latin America: Dynamics of Crime, Violence, Corruption, Regime and State" en Marcelo Bergman and Laurence Whitehead (eds.), *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*. Notre Dame IN: University of Notre Dame Press, 2009a
- _____ and Daniel Ortega "Interactive Dynamics of "Common" and "Organized" Crime in Latin America: Concepts and Hypotheses." Presentación en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., Mayo 2010. http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1425&categoryid=34F61C49-AF18-8F3B-9CD0E09642AB4BF1&fuseaction=topics.events_item_topics&event_id=607885
- _____ and Matthew M. Taylor. Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico *Journal of Politics in Latin America* 2/2009: 3-29

- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, "Informe sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres", *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington D.C/Cambridge, 2007. (Copublicado con Harvard University).
- Bannister J. y N. Fyfe. "Fear and the City", *Urban Studies*. 38, 5-6: 807-813. 2001.
- Battin-Pearson, S. R.; Thornberry, T. P.; Hawkins, J. D.; and Krohn, M. D. Gang Membership, Delinquent Peers, and Delinquent Behavior. Bulletin. Office of Justice Programs. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Washington, DC: U.S. Department of Justice. (1998).
- Bauman Burgos, Marcelo, "Escuela, favela y ciudad en Río de Janeiro" en Sonia Fleury, Joan Subirats e Ismael Blanco (eds.) *Respuestas Locales a Inseguridades Globales, Innovación y Cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008
- Bauman, Zygmunt, Miedo Líquido, la Sociedad Contemporánea y sus Temores, Barcelona: Paidós, 2006.
- Bayley, David H, Patterns of Policing, a Comparative International Analysis. USA: Rutgers, 1990.
- _____, *Police for the Future*, New York: Oxford University Press, 1994
- Beck, Ulrich "World Risk Society as Cosmopolitan Society?, Ecological Questions in a Framework of Manufactured Uncertainties" *Theory, Culture & Society*, Vol 13, No. 4 (1966) pp.1-32.
- Becker, Gary S, "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, 76 (2).
- Béliz, Gustavo, "¿Hacia una Nueva Generación de Reformas en Seguridad Ciudadana?, en ¿Cual es la Salida?, La Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana, Washington: BID, 2007.
- Berga, Anna, "Jóvenes latinos y relaciones de Género", en Carles Feixa et al. *Jóvenes 'latinos' en Barcelona*. Barcelona, España: Anthropos, 2006.

- Berger Peter L. and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: a Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Irvington Publisher, 1980
- Bergman, Marcelo "The Integration of Common Crime and Organized Crime in Latin America." Presentacion en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mayo 2010. http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1425&categoryid=34F61C49-AF18-8F3B-9CD0E09642AB4BF1&fuseaction=topics.events_item_topics&event_id=607885
- Betances, Emelio, *State and Society in the Dominican Republic*. Colorado: Westview Press (Latin American Perspectives Series, No. 15), 1995.
- _____*The Catholic Church and Power Politics in Latin America: The Dominican Case in Comparative Perspective*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- Blanco, Ismael y Joan Subirats, "¿Existen Territorios Socialmente Excluyentes? Contra lo Inexorable", en Fleury, Sonia, Joan Subirats e Ismael Blanco, *Respuestas Locales a Inseguridades Globales: Innovación y Cambios en Brasil y España*. España: CIDOB, 2008.
- Blau, Judith R., and Peter M. Blau, "The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime" *American Sociological Review* 47 (1): 114-29, 1982.
- Blau, Peter M, *Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*. New York: Free Press, 1977.
- _____*and Joseph E. Schwartz, Crosscutting Social Circles*. Orlando, FL: Academic, 1984
- Bobea, Lilian, "De la Protesta a la Propuesta: Articulaciones Entre los Movimientos Populares y el Estado en República Dominicana" en López Maya, Margarita (editora). *Lucha Popular, Democracia, Neoliberalismo: Protesta Popular en América Latina en los Años de Ajuste*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.
- _____*"Recomposición de las Fuerzas de Seguridad y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares"*, en Lilian Bobea, (Ed.) *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo, República Dominicana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/editora Amigos del Hogar, 2002.

- _____ "Economía Política de la Inseguridad y Desafíos a las Políticas de Seguridad Ciudadana en la República Dominicana: Cero Tolerancia Bajo la Mirilla", en Lilian Bobea (Ed.), *Entre el Crimen y el Castigo, Seguridad Ciudadana y Control Civil Democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003
- _____ "Los Problemas de la Inseguridad Insular Frente a la Seguridad Regional," en Lozano, Wilfredo y Bridget Wooding (eds.) *Los Retos del Desarrollo Insular: Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos en las Relaciones Dominico-Haitianas en el Siglo XXI*. Santo Domingo, Republica Dominicana: Editora Buho, 2008.
- _____ "Criminalidad Organizada, los Piratas modernos del Caribe" en Hans Mathieu y Paula Rodriguez A. (eds.) *Seguridad Regional en America Latina y el Caribe, Anuario 2009*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung, 2009
- _____ "Organized Violence, Disorganized States" en Desmond Arias, Enrique and Daniel Goldstein (eds.) *Violent Democracies*. Durham: Duke University Press, 2010.
- _____ "The Emergence of a Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic" in Mark Ungar and Enrique Desmond Arias (eds.), *Manual of Best Practices in Community Policing in Latin America* (forthcoming).
- Bobbio, Norberto *Contribución a la Teoría del Derecho*, Valencia: Fernando Torres Ed. S.A. 1980
- Bodemer, Klaus. "Democracia y seguridad en un Mundo Globalizado y de Riesgos. Algunas Anotaciones" en *La Seguridad Ciudadana: Un Reto de las Democracias*. Revista Quórum No. 12, Centro p.127. <http://www.cicode.org>.
- Bosch, Brian. *Balaguer and the Dominican Military, Presidential Control of the Factional Officer Corps in the 1960s and 1970s*. North Carolina: McFarland and Company Inc. 2007
- Bourgois, Philippe, *In Search of Respect, Selling Crack in El Barrio*. London: Cambridge University Press, 2003.
- Bourgois, Philippe, "Más allá de una Pornografía de la Violencia. Lecciones desde el Salvador", en Francisco Ferrandiz y Carles Feixa (Eds.) *Jóvenes sin Tregua: Culturas y Políticas de la Violencia*, España: Anthropos, 2005

- Brea Mayra y Edylberto Cabral, "Factores de Riesgo y Violencia Juvenil en República Dominicana". <http://www.psicologiacentifica.com/bv/psicologia-458-1-factores-de-riesgo-y-violencia-juvenil-en-republica-dominica.html> (Sin fecha)
- Brea de Cabral, Mayra "Violencia y Proliferación de Armas de Fuego en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana, 2007. <http://www.psicologiacentifica.com>.
- Briceño-León, Roberto, "La Nueva Violencia Urbana de América Latina" (Introducción). *Sociologías*, Porto Alegre, año 4, n° 8, jul/diez 2002.
- Brotherton David C. and Luis Barrio, *The Almighty Latin King and Queen Nation, Street Politics and the Transformation of a New York City Gang*. New York: Columbia University Press, 2004.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter eds. *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Cabral, Edylberto y Mayra Brea, "Violencia y Factores Socioeconómicos de Riesgo. República Dominicana en el Contexto de América Latina." *Revista Cañabrava*. 23 (3), p. 9-11 y 24 (3), p. 4-6, 1999.
- Caldeira, Teresa P.R, *Cities of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- Caldeira, Teresa P. R. and James Holston, "Democracy and Violence in Brazil" *Society for Comparative Study of Society and History*, 1999.
- Calder Bruce J. *The Impact of the Intervention: The Dominican Republic During the U.S. Occupation of 1916-1924*. Austin, Texas: University of Texas Press 1984.
- Call, Charles T. "Democratization, War and State Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador, *Jurnal of Latin American Studies* 35 (4): 827-62, 2003.
- Callaghy, T, "The State as Lame Leviathan", in Z. Ergas (ed.) *The African State in Transition*. New York, 1987.
- Carranza, Elias "Políticas Públicas en Materia de Seguridad de los Habitantes", *Nueva Sociedad*, No. 191, Mayo-junio 2004, Caracas.

- Carranza, Marion Misael Castro y Nicolas Dominguez, "Honduras, Pobreza, Desconfianza Social y Crimen" en ERIC, IDESO, IDIES IUDOP (eds.) *Maras y Pandillas en Centroamerica. Pandillas y Capital Social*, Vol. II, San Salvador, UCA Eds pp. 159-226, 2004
- Carrión, Fernando M. "La Inseguridad Ciudadana en la Comunidad Andina" en José Luis Rhi-Sausi (ed): *El desarrollo local en América Latina: Logros y desafíos para la cooperación europea*, Recal / CeSPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004.
- _____ "La Seguridad en América Latina y Europa", en *La Seguridad: un Reto para la Democracia*. Revista Quorum N° 12, Madri, Otoño 2005.
- Cassá, Roberto, *Los Doce Años: Contrarrevolución y Desarrollismo*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Alfa & Omega, 1986.
- _____ *Los Jóvenes Dominicanos. Situación y Tareas*. Santo Domingo, República Dominicana: Ed. Grupo de Investigación para la Acción Comunitaria (GRIPAC), 1995.
- _____ *Significación histórica de la Revolución de Abril*. Santo Domingo, República Dominicana: Universidad Autónoma de Santo Domingo, 2000.
- Ceara-Hatton, "La Reestructuración Dirigida: Sustitución de Importaciones y Promoción de Exportaciones Selectivas. Caracas, Venezuela: *Nueva Sociedad*, (No. 79) septiembre-octubre 1985
- _____ *Tendencias Estructurales y la Coyuntura de la Economía Dominicana: 1968-1983*, Santo Domingo, República Dominicana: Centro de Investigación Económica para el Caribe, 1991.
- _____ "La Situación Económica Actual y la Crisis Bancaria". Santo Domingo, República Dominicana: *Boletín Mensual*, No. 3, Oficina de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en República Dominicana, marzo 2004.
- Ceara-Hatton, Miguel y Rolando Reyes. "Restructuring of Production Patterns, Participation and Human Development", en Macklenan F. Hasham, *Roads to Competitiveness, Human Development with Export Growth, The Caribbean Challenge*. Association of Caribbean Economists, Conference Colaborador Macklenan F. Hasham, 1995.
- Ceballo, Rita. *Violencia y Comunidad en un Mundo Globalizado*. Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2004

- Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, "Diagnósticos Socioeconómicos", Santo Domingo, República Dominicana, 2006a.
- _____"Análisis del Gasto Social en los Últimos 28 años". Observatorio de Políticas Sociales. Santo Domingo, República Dominicana, 2006b.
- Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, *Estado de la Democracia en la República Dominicana: Informe Ejecutivo*, Santo Domingo, República Dominicana, 2003.
- Comision Económica Para América Latina (CEPAL) "Desarrollo económico y social en la República Dominicana. Los últimos veinte años y perspectivas para el siglo XXI". México, 2000.
- _____"Comercio de Servicios Ambientales Vinculados al Turismo y Revisión de la Sostenibilidad del Turismo en Tres Casos de Estudio." 2004a.
- _____"Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, CEPAL, 2004b.
- _____"Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2005". Chile: CEPAL, 2005 a.
- _____*Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, 2005b.
- _____"Informe Panorama Social de América Latina". 2006.
- Chevigny, Paul, *Edge of the Knife, Police Violence in the Americas*. New York: The New Press, New York, 1995
- _____"The Populism of Fear, Politics of Crime in the Américas" *Punishment & Society* Vol 5 (1), 2003.
- Chinchilla, Laura, "Estabilidad Social y Seguridad Ciudadana en Centroamérica." En Fernando Carrion, *Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad?* Quito, Ecuador: FLACSO/OMS/OPS, 2002.
- CIDOB d'Afers Internacionals, Núm. 81. *Maras y Pandillas Juveniles: Dos Mundos Diferentes*, abril, 2008.
- Clarke, C. 'Politics, Violence and Drugs in Kingston, Jamaica', In: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 3, 2006

- Clunan, Anne L and Harold Trinkunas 'Conceptualizing Ungoverned Spaces: Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty" en Clunan Anne L. and Harold A. Trinkunas eds. *Ungoverned Spaces, Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, California: Stanford University Press, 2010
- Cohen, S, 'Crime and Politics: Spot the Difference." *The British Journal of Sociology*, 47: 1-20, 1996
- Coleman, James, *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990
- _____ "Social Capital in the Creation of Human Capital". en Partha Disgupta & Ismail Serageldin (Eds) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C. The World Bank 2000.
- Cordero Michel, José R. *Análisis de la Era de Trujillo. Informe sobre la República Dominicana (1959)*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Buho, 1999.
- Cruz, José Miguel, "Violencia, Democracia y Cultura Política" *Revista Nueva Sociedad*
- No. 167 Inseguridad, Violencia y Miedo en América, Mayo/junio 2000: 132-146.
- _____ "Pandillas y Capital Social en Centroamerica" en ERIC, IDESO, IDIES IUDOP (eds.) *Maras y Pandillas en Centroamerica, 2004*.
- Cruz, José Miguel y Maria L.Santacruz, *La Victimization y la Percepción de Seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Ministerio de Gobernacion, 2005.
- _____ (ed.) *Street Gangs in Central America*, San Salvador, El Salvador, UCA editores, 2007.
- _____ "The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America en Mitchell A. Seligson, (ed.) *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean, Evidence from the Americas Barometer 2006-2007*, p. 219, Vanderbilt University, 2008
- _____ "Maltrato policial en América Latina", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, LAPOP 2009*. www.americasbarometer.org

- Concha-Eastman, Alberto "Violencia, Juventud y Adolescencia" Ponencia presentada en el Taller Regional TEACH-VIP, Ciudad de Panama, 14-16 de Septiembre, 2005. Organizacion Panamericana de la Salud y GTZ
- Cuninham, Wendy et al., *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean: Understanding the Causes, Realizing the Potencial*. Washington D.C: The World Bank, 2008.
- Curry, G. D., and I. A. Spergel, "Gang Homicide, Delinquency and Community." *Criminotogy*.26, (3): 381-405, 1988
- Dammert Lucia y Liza Zuñiga, "Atonomia Profesional y Liderazgo Civil en las Policías de América Latina y el Caribe" *Revista Brasileira de Segurança Publica*. Sao Paulo, No.2, 2007
- _____ *La Cárcel: Problemas y Desafíos para las Américas*. Santigago, Chile: FLACSO, 2008.
- Diane E. Davis, "Challenges of Violence and Insecurity: Beyond the Democracy Mantra," Cambridge, Massachusetts: *Revista, Harvard Review of Latin America*, Winter 2008
- Davis, Diane E, "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico". *Latin American Politics & Society*, 48 No 1 (Spring 6).
- DeFleur, L. B. *Delinquency in Argentina: A Study of Córdoba 's Youth.*, Pullman, WA: Washington State University, 1970.
- Del Mastro, Marco y Sánchez-León, Abelardo: *La Violencia Urbana en Lima*. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- Dominguez, Jorge I. "The Caribbean Question: Why Has Liberal Democracy (Surprisingly) Flourished? En Jorge I. Dominguez et. al (Eds) *Democracy in the Caribbean, Political, Economic and Social Perspectives*.Baltimore: Johbs Hopkins University Press, 1993.
- Douglas, M. *Risk and Blame*. London, Routledge, 1994
- Duncan, Gustavo, *Los Señores de la Guerra: de Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá, Colombia: Editorial Planeta, 2006.

- Durkheim, Émile, *Las Reglas del Método Sociológico*. Madrid: Ediciones Morata, 1974.
- Enloe, Cynthia "Margins, Silences and Bottom Rungs: How to Overcome the Underestimation of Power in the Study of International Relations" en Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski Eds. *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Pres, 1996
- Esbensen, F. "Preventing Adolescent Gang Involvement. Bulletin. Office of Justice Programs. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2000
- Escobar Santiago." *Fundamentos Políticos de la Seguridad Ciudadana*" en Santiago Escobar y Jaime Ensignia (Eds.) *Seguridad Pública en los Países del Cono Sur. Los Desafíos Institucionales*. Chile: Yunque, 2007.
- Espinal, Rosario, "Labor, Politics, and Industrialization in the Dominican Republic". Working Paper #96 - July 1987.
- _____. *Autoritarismo y Democracia en la República Dominicana*. San José, Costa Rica: Ediciones Capel, 1987b.
- _____. "El Proceso Democrático Dominicano: Avances, Retrocesos y Riesgos" en
- Robinson Salazar (ed.) *Los Riesgos de la Democracia en América Latina*. Mexico: Editorial Libros en Red, 2003.
- Fagan, J, "Social Processes of Delinquency and Drug Use Among Urban Gangs." in C. R. Huff (ed.) *Gangs in America*. Newbury Park, CA: Sage, 1990.
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López "Cerca de casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, Washington D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2007.
- Faxas, Laura, *Republique Dominicaine, Systeme Politique et Mouvement Populaire, 1961-1990*. Francia: Presses Universitaire du Mirail, 2002.
- Faxas, Laura, *El mito roto: Sistema político y movimiento popular en la República Dominicana 1961-1990*, Madrid, Siglo Veintiuno, 2007
- Feixa, Carles, *De Jóvenes, Bandas y Tribus, Antropología de la Juventud*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

- _____. et. al. *Jóvenes "latinos" en Barcelona. Espacio público y cultura urbana*. Barcelona: Anthropos Editorial y Ayuntamiento de Barcelona, 2006.
- Fernandez Gatica, M.I, "Ciudadanía, Políticas Públicas y Bienestar: el Estado Social Chileno y las de Desarrollo de la Ciudadanía" Tesis Doctoral, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005.
- Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (Eds.), *Jóvenes sin Tregua, Culturas y Políticas de la Violencia*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- Fleury, Sonia, Joan Subirats e Ismael Blanco, *Respuestas Locales a Inseguridades Globales: Innovación y Cambios en Brasil y España*. España: CIDOB, 2008.
- Flynn, Peter, "Class, Clientelism and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control" *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 12 (2), 1974.
- Franco, Franklin J, *República Dominicana, clases, crisis y comandos*. La Habana, Cuba: Casa de las Americas, 1966.
- Frühling, Hugo, *Violencia y Policía en América Latina*. Quito: FLACSO, 1999
- Foglesong, Todd and Christopher Stone, "Measuring the Contribution of Criminal Justice Systems to the Control of Crime and Violence: Lessons from Jamaica and the Dominican Republic" Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government - Harvard University, April 2007 (RWP07-019).
- Foucault, Michael, *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el College de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica, 2006.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*. San José, Costa Rica: Editorama, 2005.
- Fundación Institucionalidad y Justicia, Participación Ciudadana, "Estudio Diagnóstico sobre Acceso y Calidad de la Justicia Penal en la República Dominicana", la Visión de la Población Usuaría, Santo Domingo, D.N. julio 2006, ENJUS 2006
- Gabaldón, Luís G. "Tendencias y Respuestas hacia la Violencia Delictiva en América Latina" en Briceño Leon R. (ed.) *Violencia, Sociedad y Justicia en America Latina*. Buenos Aires: FLACSO, 2002

- Galíndez, Jesús De, *La Era de Trujillo, un Estudio Casuístico de la Dictadura Hispanoamericana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Cole, 1999. Primera edición, 1956.
- Gareth, A. Jones and Dennis Rodgers, *Youth Violence in Latin America: Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. New York: Plgrave McMillan, 2009.
- Garzón, Juan Carlos Mafia & Co. *The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010
- Gault, D. Arellano "Una Cuestión de Confianza: Retos e Instrumentos para una Reforma del Estado en América Latina" *Nueva Sociedad*, No.210, Julio-agosto 2007 pp.95-109
- Gay Robert, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: a Tale of two Favelas*, Philadelphia: Temple University Press, 1994
- _____ "Toward Uncivil Society: Causes and Consequences of Violence in Rio de Janeiro" en Enrique D. Arias and Daniel M. Goldstein (Eds.) *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press, 2010.
- Gitlitz, John y Pul Chevigny, "Crisis y Reforma: La Policía en República Dominicana" Washington D.C. WOLA
- Gleijeses, Piero, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- González, Raymundo, "El Comegente, una Rebelión Campesina al Final del Período Colonial". Santo Domingo, República Dominicana: Academia Dominicana de Historia, 2004.
- Granovetter, Mark, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol. 78 1973.
- Grasmuck, Sherri y Patricia R. Pessar, *Between Two Islands: Dominican International Migration*. Berkeley: University of California Press, 1991.
- Grindle Merilee, "Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America", Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Working Papers Series, RWP01-021) January 2001

_____ “Designing Reforms, Problems, Solutions and Politics” KGS Faculty Research

Working Papers (RWP01-020) Noviembre 2001

Greene, Roberta R “Resiliency: an integrated Approach to Practice, Policy and Research. NASW Press, 2002

Gross, S. Jill, “Voices Around the World: A Conversation on Resilience”, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center 2009.

Guerra, N.G, “Youth at Risk in Latin America and the Caribbean, Preventing Violence and Crime”, in World Bank’s *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean Region: Building a Policy Toolkit*. Washington, D.C. 2006.

Hagopian, Frances, *Traditional Politics and Regime Changes in Brazil*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1996

_____ and Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge UK; New York: Cambridge University Press, 2005

Harriott, Anthony, *Organized Crime and Politics in Jamaica, Breaking the Nexu*, Kingston: Canoa Press, 2008

_____ “Dis a fi wi Thing”: Politics and The Rise of Organised Crime in Jamaica” http://www.jm.undp.org/files/Organized_crime-Chap1-SEMINAR-paper1.pdf (S/F)

_____ *Bending the Trend Line, The Challenge of Controlling Violence in Jamaica and the High Violence Societies of the Caribbean* (Professorial Inaugural Lecture) Kingston, Jamaica: Arawak, 2008

_____ “Police Transformation and International Cooperation, the Jamaican

Experience” en Niels Uildriks, *Policing Insecurity: Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*. United Kingdom: Lexington Books, 2009

Hartlyn, Jonathan, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998

Helmke, Gretchen and Steven Levitsky, ‘Introduction’ in Helmke, Gretchen and Steven Levitsky eds. *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2006

- Hernández, Ramona, *The Mobility of Workers Under Advanced Capitalism: Dominican Migration to the United States*. New York: Columbia University Press, 2002.
- Hinton, Mercedes, *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Reiner Publishers 2006.
- Hobsbawm, Erick, *Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movements in the 19th and 20th Centuries*, New York, 1959.
- Holston, James, *Unsettling Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity*, Princeton: Princeton University Press, c 2008.
- Hopenhayn, Martín, "La Reconstrucción de lo Juvenil: Entre Postergados y Estigmatizados" Las Vegas: CEPAL, 2004.
- Huntington, Samuel P. *The Common Defense. Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961.
- Instituto Universitario de Opinión Pública y Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Maras y Pandillas en Centroamérica*, (tres volúmenes). El Salvador: UCA editores, 2007.
- Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1989
- Jackman, Mary R, "Violence in Social Life". *Annual Review of Sociology* Vol. 28 (August 2002).
- Jankowski, Sanchez M. 1991. *Islands in the Street: Gangs and American Urban Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Keane, John, *Violence and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Klein, Malcolm Weerman, Frank y Thornberry, Terence, "Street Gang Violence in Europe". *European Journal of Criminology*. Volume 3. No. 4 (2006).
- Klesner, Joseph L, "Social Capital and Political Participation in Latin America. *Latin American Research Review*, 42 (2) June 27pp.1-31.
- Kluckhohn, Clyde, *Culture and Behavior*, en Richard Kluckhohn, ed. New York: Free Press, 1965

Kontos, Louis, David Brotherton and Luis Barrios (eds.), *Gangs and Society*. New York: Columbia University Press, 2003

Koonings, Kees, "Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory

Governance in Porto Alegre. *Bulletin of Latin American Research* Vol 23, No.1 PP.79-99, 2004.

Koonings, Kees and Dirk Kruijt, "Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments" en Koonings K. and D. Kruijt (Eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London/New York: Zed Books, 2004.

Koonings, Kees and Dirk Kruijt. "Fractured Cities, Second-Class Citizenship and Urban Violence" en Koonings, K and Dir Kruijt eds. *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books, 2007

_____y Sjoerd Veenstra. "Exclusión Social, Actores Armados y Violencia Urbana en Ríode Janeiro". *Foro Internacional* 189, XLVII, (3) 2007.

Krahn, Harvey, Timothy F. Hartnagel, and John W. Gartrell. 1986. "Income Inequality and Homicide Rates: Cross-National Data and Criminological Theories," *Criminology* 24: 269-295.

Krauskopf, Dina, "Las Políticas de Juventud en América Latina", Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, No. 200, Nov.-Dic. 2005.

Kruijt, Dirk, "Exclusión social y violencia urbana en América Latina". *Foro Internacional*, 44 (4), 746-764. 2004

_____ "América Latina. Democracia, Pobreza y Violencia: Viejos y Nuevos Actores". WP 04/06. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2006

_____ "Divided Cities: Urban Informality, Exclusion, and Violence" en L. Boer (ed.) *A Rich Menu for the Poor. Food for Thought on Effective Aid Policies*, The Hague: Ministry of Foreign Affairs DGIS, 2008a

_____ "Class Structure in Modern Latin America" in J. Kinsbruner and E.D. Langer (eds.) *Encyclopedia of Latin American History and Culture*. 2nd edn, Detroit, Gale/Macmillan, Vol II

- _____. "Desigualdad y violencia en América Latina", en Celestino del Arenal & José Antonio Sanahuja (eds). *América Latina y los bicentenarios: Una agenda de futuro, tras 200 años de independencia*. Madrid: Siglo XXI & Fundación Carolina (2010, en prensa).
- Kruijt, Dirk, C. Sojo and R. Grynspan (eds.), *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, *Latin America Research Series*, 2002.
- Kruijt, Dirk & Kees Koonings, "Introduction: Violence and fear in Latin America". En K. Koonings & D. Kruijt (Eds.), *Societies of fear. The legacy of civil war, violence and terror in Latin America* (pp. 1-30). London/New York: Zed Books. 1999
- Kruijt, Dirk & Kees Koonings. Epilogue: Latin America's urban duality revisited. En K. Koonings & D. Kruijt (Eds.). *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books, 2007
- Kruijt, Dirk and Kees Koonings, "The rise of megacities and the urbanization of informality, exclusion and violence" en Koonings, Kees and Dirk Kruijt (Eds.), *Megacities: the Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*. London and New York: Zed Books, 2009
- Kuasfiosky, S., and D. Szulik.. "Desde los Márgenes de la Juventud." in M. Margulis (ed), *La Juventud es Mas que una Palabra: Ensayos sobre Cultura y Juventud*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1996
- Lavrakas, Paul J, "On Households" en Dan A. Lewis (ed.), *Reactions to Crime*. Beverly Hills, California, Sage, 1981.
- Lederach, John Paul, "Resilience and Healthy Communities: An Exploration of Image and Metaphor, en *Community Resilience: A Cross -Cultural Study. Revitalizing Community Within and Across Boundaries*. Washington D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, www.wilsoncenter.org
- Leeds, Elizabeth. "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization". *Latin American Research Review*, vol. 31, núm. 3, 1996.
- León, Arturo, "Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio". Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2008.

- Levi, Horace, *Killing Streets and Community Revival*, Kingston, Jamaica: Arawak Publications, 2009
- Lizardo, Magdalena, Rolando M. Guzman, "Patrones de Integración a la Economía Global. ¿Qué Comercializa América Latina?; ¿Qué Hacen sus Trabajadores?, el Caso de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, 2001.
- López Portillo V. Ernesto et al, Observatorio Ciudadano de Seguridad, Insyde, 2009.
- Lowenthal, Abraham F, *The Dominican Intervention*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1972.
- Lozano, Wilfredo, *La Dominación Imperialista en la República Dominicana, 1900-1930: Estudio de la Primera Ocupación Norteamericana de Santo Domingo*, Santo Domingo, República Dominicana, Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1976.
- _____ *El Reformismo Dependiente*, Santo Domingo, República Dominicana: Editora Taller, 1985.
- _____ *Proletarización y Campesinado en el Capitalismo Agroexportador*, Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1985b.
- _____ "Los Militares y la Política en República Dominicana: de la muerte de Trujillo al fin del siglo XX", en Lilian Bobea, *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*, FLACSO, 2002^a.
- _____ *Después de los Caudillos: Ensayos Sobre Política y Sociedad en la República Dominicana Contemporánea*. Santo Domingo, República Dominicana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ediciones Librería la Trinitaria, 2002b.
- _____ Wilfredo Lozano "La Crisis del PRD y la Política Dominicana," *Nueva Sociedad*, No. 198, julio/agosto, Caracas, Venezuela, 2006
- _____ e Isis Duarte, "Proceso de Urbanización, Modelos de Desarrollo y Clases Sociales en República Dominicana 1960-1990" en Alejandro Porters y Mario Lungo, *Urbanización en el Caribe*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Sociología, 1992.

- Lunecke, Alejandra y Juan Carlos Ruiz. "Capital Social y Violencia: Análisis para la Intervención en Barrios Urbanos Críticos", en Lucía Dammert y Liza Zúñiga eds. *Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía*. Santiago, Chile: FLACSO, 2007.
- Lupsha, Peter A. "Networks versus Networking: Analysis of an Organized Crime Group", en Gordon P. Waldo (ed.), *Career Criminals*, Beverly Hills, CA: Sage, 1983, 59-87
- Lynch, Kevyn, *La Imagen de la Ciudad*, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- Martín-Barbero, Jesús. "La Ciudad: Entre Medios y Miedos" en Susana Rotker (ed.) *Ciudadanías del Miedo*. Caracas: Nueva Sociedad, 2000.
- Max-Neef, Manfred A, *Desarrollo a Escala Humana, Conceptos, Aplicaciones y Algunas Reflexiones*, Barcelona, España: Icaria, 1993.
- McIlwaine Cathy and Caroline O.N. Moser,. "Living in Fear: How the Urban Poor Perceive Violence, Fear and Insecurity" in Kees Koonings and Dirk Kruijt (Ed.) *Fractured Cities, Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. New York: Zed Books, 2007.
- Merton, Robert, *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press, 1968.
- Messner, Steven F, "Economic Discrimination and Societal Homicide Rates: Further Evidence of the Cost of Inequality" *American Sociological Review* 54: 597-611, 1989.
- Miric, Marija, "Evaluación y Documentación Participativa de las Estrategias para el Cambio de Comportamiento Implementadas con Jóvenes Miembros de Organizaciones de la Calle (Naciones, Gangas y Pandillas Juveniles)" Santo Domingo, República Dominicana: Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y SIDA. (Enero, 2008).
- Morgan, Jana, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson, *Cultura Política de la Democracia en República Dominicana: 2006*. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University, Latin American Public Opinion Project. 2006
- _____. "Cultura Política de la Democracia en República Dominicana, 2008: El Impacto de la Gobernabilidad" (Resumen Ejecutivo) Vanderbilt University, marzo 2009

Moser, Caroline. *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*. Washington D.C: The World Bank, 2000.

_____y Cathy McIlwaine, *La Violencia y la Exclusión en Colombia, Según la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres*. Washington D.C: Banco Mundial, 2000.

_____ *Encounters with Violence in Latin America, Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. New York: Routledge, 2004.

Murray C. and Alan Lopez, eds. "Global Health Statistics: A Compendium of Incidence, Prevalence and Mortality Estimates over 200 Conditions", Vol. 2. Boston, MA: Harvard University Press, 1996b.

Morrison, Andrew Mayra Buvinic and Michael Shifter, "The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence", en Hugo Fruling, Joseph S. Tulchin *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2003.

Nun, José, "Marginalidad y Participación Social: un Planteo Introductorio" Documento El Simposio sobre la Participación Social en América Latina, México, 1969.

Newlink Political "Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana", (documento conceptual), Febrero 2005 (Mimeo)

Newlink political, "Línea Basal para el Plan de Seguridad Democrática" Marzo 2005, (no publicado).

Newlink Political, "Encuesta interna a la Policía Nacional Dominicana". República Dominicana, 2006.

Nielan, Barnes *Transnational Youth Gangs in Central America, México and the United States*, Washington D.C.: WOLA, 2007.

Nodstrom, Carolyn and Antonius C. G. M. Robben (Eds.) *Fieldwork Under Fire: Contemporary Studies of Violence and Survival*. Berkeley: University of California Press, 1995.

O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin merican View with Glances at some Postcomunism Countries" *World Development*, Vol 21. No.8 pp. 1355-1369, 1993

- _____. “Acerca de las Problemáticas Fronteras de América Latina”, en G. O’Donnell, C. Hewitt de Alcántara, A. Escobar, *Cruzando fronteras en América Latina*, CEDLA (Cuadernos del CEDLA), 2003
- Organizacion de Estados Americanos (OEA), *La seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades*. Washington D.C. 2008.
- Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: Resumen*. Washington, D.C. Organización Panamericana de la Salud. 2002.
- Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, “Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud” (Publicación Científica y Técnica No. 588), Washington D.C: OPS/OMS, 2003.
- Ortiz, Marina “Remesas y Uso Productivo en la República Dominicana” en Friedrich Ebert Stiftung/ Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, *Desde los Márgenes de la Sociedad: Remesas, Subsidios y Trabajo Infantil*, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2006
- Oszlak, Oscar “Notas Criticas para una Teoría de la Burocracia Estatal” doc. CEDS/G.E. CLACSO No. 8, Buenos Aires, Argentina, 1977
- Pain, R. “Place, Social Relations and the Fear of Crime: a Review”. *Progress in Human Geography*, 24,3: 365-387, 2000.
- Pansters, Will and Hector Castillo B. “México City” en Koonings and Kruijt, *Fractured Cities*, pp. 36-56.
- Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán. *Poderes Ocultos: Grupos Ilegales Armados en la Guatemala post Conflicto y las Fuerzas Detrás de Ellos*. Washington, D.C: ver
- Pegorano, J. “Teoria Social, Control Social y Seguridad. El Nuevo Escenario de los Años 90’ En Pavarini M, y Pegorano, J. *El Control Social en el Fin del Siglo*. Cuadernos de Postgrado Buenos Aires, FSOC, Universidad de Buenos Aires Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos –WOLA-, 2004.
- Peguero, Valentina. *The Militarization of Culture in the Dominican Republic, from the Captains General to General Trujillo*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press, 2004.

- Pereira Anthony and Diane Davis. "Introduction: New Patterns of Militarized Violence and Coercion in the Americas" *Latin American Perspectives*, vol 27 (2), 2000
- Pérez, Cesar y Leopoldo Ariles. *Movimientos Sociales Dominicanos, Identidad y Dilemas*. Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Tecnológico Dominicano, 1992.
- Pérez Serrano, Gloria "Investigación Cualitativa, Retos e interrogantes". Tomo I, Métodos. Editorial La Muralla, Madrid, 1994
- Perlman, Janice E. "Marginality from Mith to Reality the Favelas of Rio de Janeiro 1968-2005" (mimeo) 2007.
- Perlman, Janice, *Favela, Foru Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press, 2010;
- Perry, G., W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajzyylberg, A. D. Mason y J. Saavedra. "Informality in Latin America and the Caribbean." Washington, D.C.2007.
- Pessar, Patricia R. "Kinship relation of Production in the Migration Process: The Case of the Dominican Emigration to the EE.UU. New York: New York University, occasional papers, No. 32.
- Pinker, Steven, *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*, New York: Viking, 2002
- Platzer, Michael et alt. "Illicit Drug Markets in the Caribbean: Analysis of Information on Drug Flows Through the Region" in Axel Klein, Marcus Day and Anthony Harriott (eds.) *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*. London/New York/Jamaica: Ian Randle Publishers and Zed Books, 2004.
- PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. New York, 2004.
- _____. *Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005: Hacia una Inserción Mundial Incluyente y Renovada*, Santo Domingo, República Dominicana: Editora Corripio, 2005.
- _____. *Informe Sobre Desarrollo Humano, República Dominicana 2008: Desarrollo Humano, Una Cuestión de Poder*. Santo Domingo, República Dominicana, 2008 Policía Nacional (1980-1998). "Anuario

de Estadísticas Policiales. Datos y Estadísticas de los últimos 19 años de la Policía Nacional." Santo Domingo.

- Poe, Steven C. and C. Neal Tate. 1994. "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis." *The American Political Science Review* 88:853-872.
- Pou, Daniel, "Costos y Alcances de la Inversión Privada en la Seguridad de las Personas y Bienes en la República Dominicana", 5to. Foro de Seguridad Ciudadana, Santo Domingo, República Dominicana: UNIBE, agosto 2007.
- Procuraduría General de la República. "Reporte de Muertes Violentas y Homicidios", años 2000-2004. Santo Domingo, República Dominicana www.procuraduria.gov.do.
- Putnam, Robert. (Ed.) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University, 2002.
- Quijano, Aníbal. Marginalidad e Informalidad en Debate. Memoria. *Revista mensual de Política y Cultura* No. 169, 2002.
- Ramos, Silvia, "Young people, Violence and the Police" *Boletín Segurança e Cidadania* 12:1-16, 2006.
- Rapley, John "The New Middle Age" *Foreign Affairs*, 85, No.3 (May/June 2006) 95-103.
- Rasmussen DW, Benson BL, Sollars DL. "Spatial Competition in Illicit Drug Markets: The Consequences of Increased Drug War Enforcement". *Review of Regional Studies*.
- Restrepo, Luis A. "Violence and Fear in Colombia: Fragmentation of Space, Contraction Offtime and Forms of Evasion" en Koonings, Kees and Dirk Kruijt. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. London/New York: ZedBooks, 2004.
- Ribando Seelke, Clare. "Gangs in Central America". Report to the US Congress. Washington D.C. October 17, 2008 (Order Code RL34112).
- Rico, José María, *Las Reformas Policiales en América Latina: Situación, Problemas y Perspectivas*, Lima, Peru: Instituto de Defensa Legal, 2006
- Rivera-Cira, Tirza *El Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana*. Santo Dgo, República Dominicana: Amigo del Hogar, 2000

Rodgers, Dennis. *Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey*. Sustainable Development Working Paper No. 4. Washington, DC: World Bank, 1999.

_____. "Living in the Shadow of Death: Gangs Violence and Social Order in Urban Nicaragua, 1996-2002." *Journal of Latin American Studies*, 2006, 38, 267-292. United Kingdom: Cambridge University Press.

_____. 'The State as a Gang: Conceptualizing the Governmentality of Violence in Contemporary Nicaragua.' *Critique of Anthropology*, Vol. 26, 2006b, No. 3, pp. 315-30.

Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe*. Chile:FLACSO, 2006.

Roorda, Eric Paul, *The Dictator Next Door: The Good Neighbor Policy and the Trujillo Regime in the Dominican Republic, 1930-1945*, Nashville: Duke University Press, 1998.

Rotker, Susana (ed.) *Ciudadanías del Miedo*, Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad Rutgers, 2000.

Rubio, Mauricio. "El Narcosendero a la Pandilla, Violencia Juvenil en República Dominicana. New York: Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 2006.

_____. *De la Pandilla a la Mara, Pobreza, Educación Mujeres y Violencia Juvenil*. Colombia: Uexternado, 2007.

Sagas, Ernesto y Orlando Inoa. *The Dominican People, a Documentary History*. Princeton, NJ: Markus Wiener Publishers, 2003.

Sain, F. Marcelo, *La Reforma Policial en América Latina, una Mirada Crítica desde el Progresismo*, Argentina:Prometeo, 2010

Saín, F. Marcelo "A failed state facing new criminal problems: the case of Argentina" en Kees Koonings & Dirk Kruijt (eds.) *Armed Actors: Organised Violence and StateFailure in Latin America*. London/ New York: Zed Books, 2004.

_____. "Notas sobre la Institucionalidad Gubernamental en Seguridad Pública Deficiencias y Prospectivas en el Caso Argentino" Ponencia presentada en el *Seminario Regional "Institucionalidad pública*

- en ámbito de la seguridad ciudadana: experiencias de gobierno en los países del Cono Sur*”, la Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, Chile, 20-21 Julio 2006.(manuscrito)
- _____. *El Leviatán Azul: Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2008. Salazar, Felipe. “La Prevención Situacional del Delito en Espacios Públicos Urbanos: Rol del Gobierno Local” en Lucía Dammert y Liza Zúñiga eds. *Seguridad y Violencia: Desafíos Para la Ciudadanía*. Santiago, Chile: FLACSO, 2007.
- Sampson, R. J., & Lauritsen J. L. Violent Victimization and Offending: Individual-, Situational-, and Community-Level Risk Factors. En A. J. Reiss Jr. & J. A. Roth (Eds.), *Understanding and Preventing Violence*. Volume 3. *Social influences* (pp.1-114). Washington, DC: National Academy Press, 1994.
- _____. & Wilson, W. J. “Toward a Theory of Race, Crime, and Urban Inequality”. en J. Hagan & R. D. Peterson (Eds.), *Crime and Inequality*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.
- Sanchez Jankowski, M. *Islands in the Street: Gangs and American Urban Society*. Berkeley, CA: University of California Press, 1991.
- Santa Cruz Giralt, María L. y Alberto Concha-Eastman. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. El Salvador: IUDOP, 2001.
- Savenije, Wim, “La Mara Salvatrucha y el Barrio 18 St.”, *Foreign Affairs en Español*, 4(2), abril – junio, pp. 28 – 46. 2004.
- Savenije, Wim and Chris Van Der Borgh, “Youth Gangs, Social Exclusion and the Transformation of Violence in El Salvador” en Koonings, Kees and Dirk Kruijt. *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London/New York: Zed Books, 2004.
- Savenije, Wim y Katharine Andrade-Eekhoff, (2003) *Conviviendo en la Orilla, Violencia y Exclusión Social en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO.
- Savenije, W., & Lodewijkx, H.F.M. “Actos Expresivos e Instrumentales de la Violencia entre Pandillas Salvadoreñas: una Investigación de Campo”. En C. G. Ramos (Ed) *América Central en los Noventa: Problemas de juventud*. San Salvador: FLACSO, 1998
- Savejine, Win; Maria Antonieta Beltran y Jose Miguel Cruz, *Exclusión Social, Jóvenes y Pandillas en Centroamérica*. El Salvador: Fundaungo y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

- Scott, James C., *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo et. al. *La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- Shaw, C. R., and H. D. McKay. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press, 1942
- Sherman et al., "Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising"
- Departamento de Criminología y Justicia Penal de la Universidad de Maryland, 1997.
- Sives, Amanda, (2002) "Changing Patrons, from Politician to Drug Don: Clientelism in Downtown Kingston, Jamaica" *Latin American Perspectives*, Vol 29. No. 5.
- Skogan, Wesley G. "Fear of Crime and Neighborhood Change," en Albert J. Reiss, Jr., and Michael Tonry, *Communities and Crime*, Vol. 8 of *Crime and Justice: A Review of Research* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986)
- _____ "Crime and Community Decline" in Tim Hope and Margaret Shaw, *Communities and Crime Reduction*, London, HMSO, 1988.
- _____ "The Various Meanings of Fear" in Wolfgang Bilsky, C. Pfeiffer and P. Wetzels (eds.) *Fear of Crime and Victimization*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1993
- _____ "Why Reforms Fail", *Policing & Society*, Vol. 18, No.1 March 2008.
- _____ and Michael G. Maxfields. *Coping with Crime: Individual and Neighborhood Reactions*. Beverly Hills, California: Sage, 1981
- Small Arms Survey 2010, *Gangs, Groups, and Guns*. Geneva: Cambridge University Press, 2010.
- Smith, Neil y Peter Williams *Gentrification of the City*. Boston: Allen and Unwin, 1986.

- Solimano, Andrés "Sociedades en Crisis, Globalización y Violencia", en Caroline Moser y Cathy McLlwaine, *La Violencia y la Exclusión en Colombia, Segun la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres*. Washigto D.C: Banco Mundial, 2000
- Sparrow, Malcolm K. "The Application of Network Analysis to Criminal Intelligence: An Assessment of the Prospects," *Social Networks*, Vol. 13, No. 3, September. 1991.
- Steven Poe, C. and C. Neal Tate. 1994. "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis." *The American Political Science Review* 88:853-872
- Stone, Carl. *Democracy and Clientelism in Jamaica*. New Brunswick: Transaction, 1980.
- Sulbrandt, José; LIRA, Ricardo; IBARRA, Américo. "Redes Interorganizacionales en la Administración Pública" *Reforma y Democracia*, Caracas, n. 21, oct. 2001. <<http://www.clad.org.ve/reforma.html>
- Subirats, Joan. "Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la Realidad Española y Europea" *Estudios Sociales* No. 16, Barcelona: Fundación Caixa.www.estudios.lacaixa.es 2004
- _____. "¿Es el Territorio Urbano una Variable Significativa en los Procesos de Exclusión e Inclusión Social?". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.
- _____. *Fragilidades Vecinas, Narraciones Biográficas de Exclusión Social Urbana*, Barcelona, España: Editorial Icaria, 2006.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Melbourne, Australia: Cambridge University Press, 1994.
- Taylor, Charles. "Modern Social Imaginaries" *Public Culture*, Vol 14, No. 1 (2002) World Bank, *Caribbean Youth Development: Issues and Policy Directions*. Washington. D.C., Human Development in Latin America and the Caribbean Region. 2003.
- Tejada, Darío, (1989) "Los Años 80 Han sido de Convulsiones Sociales" *Periódico El Siglo*, junio 15.

- Teixeira, Sonia Maria Fleury. O Desafio da Gestão das Redes de Políticas, Congreso Internacional del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Octubre 2002. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>. Accesado en 4/1/2007
- Thrasher, F. 1927. *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*, Chicago: University of Chicago Pres.
- Thompson, E.P. *Costumbres en Común*. Barcelona: Editorial Crítica, 1995
- Turist, Richard, (1998) "The Foundations of Despotism, Agrarian Reform, Rural Transformation and Peasant-State Compromise in Trujillo's Dominican Republic, 1930-1944" en Aviva Chomsky, ed. *Identity and Struggle at the Margins of the Nation-State: The Laboring Peoples of Central America and the Hispanic Caribbean*, Durham, NC: Duke University Press.
- Ungar, Mark *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 2002
- UNODC/World Bank, "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean" Washington, D.C. March 2007 (Report No. 37820).
- UNDP, Human Development Report 1994, New York/Oxford University Press for the United Nations Development Program, 1994.
- USAID, "Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares de la República Dominicana: Resumen Ejecutivo". Santo Domingo, República Dominicana, 2008.
- USAID, Latin America and Caribbean Selected Economic and Social Data, 2006.
- Valenzuela Aguilera, Alfonso "City of Fear. The Social Control of Urban Space in Latin America" *Trialog* No. 87.
- Valenzuela, E. *La Rebelión de los Jóvenes: Un Estudio sobre Anomia Social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1984
- Van Dijk, J.J.M., P. Mayhew & M. Killias. *Experiences of Crime Across the World: Key Findings of the 1989 International Crime Survey*. Deventer: Kuwer, 1990

- Vanderschueren, Franz, Alejandra Lunecke e Ignacio Eissmann *Modelos Democráticos de Prevención del Delito: Análisis de Experiencias Exitosas*. Chile: GráficoAndes, Universidad Alberto Hurtado, 2007.
- Vargas, Tahira. *Jóvenes, Delincuencia y Drogas: Estudio Cualitativo Acerca de la Delincuencia Juvenil en Guaricano*. Santo Domingo, República Dominicana: Casa Abierta, 2008.
- Veeser, Cyrus. *A World Safe for Capitalism, Dollar Diplomacy and America's Rise to Global Power*. New York: Columbia University Press, 2002.
- Venkatesh, Sudhir. *Gang Leader for a Day, A Rogue Sociologist Takes to the Streets*. New York: Penguin Books, 2008.
- Walton, John and David Seddon. *Free Markets & Food Riots: The Politics of Global Adjustment*. Oxford and Cambridge: Blackwell, 1994.
- _____. (WOLA), *Daring To Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States*. Washington D.C. 2008.
- Wasserman Stanley and Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Weerman, Frank M. et al. *Eurogang Program Manual*. Saint Louis: Eurogang Project, University of Missouri. 2009
- Wesley Milner T. & Steven C. Poe, *Security Rights, Subsistence Rights and Liberties: A Theoretical Survey of the Empirical Landscape* Human Rights Quarterly - Volume 21, Number 2, May 1999
- Whitehead, Laurence, "Citizen Insecurity and Democracy: Reflections on Paradoxical Configuration" en Bergman Marcelo y Laurence Withehead (eds.), *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2009
- Wiarda, Howard. "The Politics of Civil-Military Relations in the Dominican Republic". Center for Latin American Studies at the University of Miami. *Journal of InterAmerican Studies*, Vol. 7, No. 4 (Oct., 1965). And Michael J. Kryzanek. *The Dominican Republic, a Caribbean Crucible*. Boulder, Westview Press, 1992.

_____ and Michael J. Kryzaneck, *The Dominican Republic, a Caribbean Crucible*, Boulder, Westview Press, 1992.

Wilkinson, Deanna L. *Guns, Violence, and Identity Among African American and Latino Youth*. New York: LFB Scholarly Publishing, 2003.

Williams, Phil. "Transnational Criminal Networks" in John Arquilla and David Ronfeld, *Networks and Netwars*, Pittsburgh: RAND, 2001.

Wolfrang M and F. Ferracuti, *The Subculture of Violence: Toward an Integral Theory of Criminology*. Beverly Hills: Sage Publications, 1967

Zaluar, Alba "Paradojas del Crimen-Negocio Global en Brasil" en Fleury, Sonia, Joan Subirats e Ismael Blanco, eds. *Respuestas Locales a Inseguridades Globales: Innovación y Cambios en Brasil y España*. España: CIDOB, 2008.

Zaluar, Alba: *Integração Perversa: Pobreza e Trafico de Drogas*. Brasil: Editora FVG, 2004.

_____ "The Paradoxes of Democratization and Violence in Brazil" Paper presented at the Confêrencia Brasil e União Européia Ampliada, 2004b. www.brasiluniaueuropea.ufrj.br/en/pdfs/the_paradoxes_of_democratization_and_violence_in_brazil.pdf .

_____ "Unfinished Democratization, the Failure of Public Safety" Estudos Avançados 21 (61), São Paulo, Brasil. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo

Zaverucha, Jorge, *FHC, forças armadas y policía. Entre o Autoritarismo e a Democracia*, 1999- 2002, Río de Janeiro: Editorial Record, 2005;

Zaverucha, Jorge. *Policia Civil de Pernambuco, o Desafio da Reforma*. Recife, Brasil: Editora Universitaria UFPE, 2003.

Fuentes Oficiales y Estadísticas Consultadas:

Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta Nacional de la fuerza de Trabajo*. Santo Domingo, República Dominicana, 2003.

_____ *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares Octubre 1997- Septiembre 1998*. Santo Domingo, República Dominicana, 1999.

Banco Central de la República Dominicana_y Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. *La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana, 2007

Dirección Nacional de Control de Drogas, "Estadísticas de Tráfico de Drogas Ilícitas en la República Dominicana". Santo Domingo, R.D. 1999.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). "Censo Nacional 2002, Santo Domingo, República Dominicana". <http://www.one.gob.do>.

_____. "Encuesta Nacional de Mano de Obra", República Dominicana. 2002. www.one.gob.do.

Oficina Nacional de Planificación, "Estructura Económica, Funcional y Geográfica del Gasto Público Social en la República Dominicana (1978-1999)". Santo Domingo. República Dominicana 2000.

Oficina Nacional de Presupuesto. "Manual de Clasificadores Presupuestarios del sector Público". Santo Domingo, República Dominicana.

Procuraduría General de la República, "Informe sobre Muertes Violentas y Homicidios", años 2000-2004. Santo Domingo, República Dominicana www.procuraduria.gov.do

Secretaria de Estado de Interior y Policia/Procuraduria General de la Republica/ Policia Nacional/Newlink "Resultados Evaluacion Externa del Plan de Seguridad Democratica" Santo Domingo, R.D. Junio 2008 (no publicado)

Informes Virtuales Consultados:

Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Los de Afuera?: Patrones Cambiantes de Exclusión en America Latina y el Caribe*, New York, 2007

Brea de Cabral, Mayra Violencia y proliferación de Armas de Fuego en la República Dominicana, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2007. <http://www.psicologiaincientifica.com>

Brea de Cabral, Mayra y Edylberto Cabral, " Factores de Riesgo y Violencia Juvenil en República Dominicana" Revista Electronica de Psicología Científica. Santo Domingo, R.D. 2010. <http://www.psicologiaincientifica.com/bv/psicologia-458-1-factores-de-riesgo-y-violencia-juvenil-en-republica-dominica.html>

Centro Juan Montalvo, Encuesta de Percepción de Barrio Seguro, Santo Domingo, Septiembre 2006

Foreign Policy Magazine, (The Failed State Index) July-August 2005 p.59. <http://www.asiaing.org/books/Foreign.Policy.20050708.pdf>

Inter-American Development Bank, "School-based violence prevention technical note 11. IADB, Washington D.C. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCTechnicalNote11E.pdf>, 2004.

Latinobarómetro 2010. Santiago de Chile, 2010 www.latinobarometro.org

Morgan, Jana; Rosario Espinal y Mitchell Seligson "Cultura Política de la Democracia en República Dominicana: 2006". Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y el Barometro de las Américas. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/2006-culturapolitica.pdf> ,

Naciones Unidas, *Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 2005: el Dilema de la Desigualdad*. Washington D.C. 2005

Organización de Naciones Unidas, Resolución 55/25 Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada

Transnacional, 8 de enero 2001. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

United State Census 2000, United States, 2004. <http://www.census.gov>

USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs *Central America and Mexico Gang Assessment*. 2006. <http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs.html

Washington Office on Latin America –WOLA, *El Estado Cautivo*, Washington, D.C., October 2007 http://www.wola.org/media/el_estado_cautivo%20FINAL.pdf

Washington Office on Latin America –WOLA- *Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*, <http://www.wola.org/media/gangs_report_final_nov_06.pdf 2006

Asamblea General de las Naciones Unidas. 17 de diciembre de 1979. Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía Manual ampliado de derechos humano para la policía.

NOTAS

INTRODUCCION

1 Procuraduría General de la República, 'Informe sobre Muertes Violentas y Homicidios', años 2000-2004

2 La triangulación consiste en la obtención de datos a través de múltiples técnicas que permiten validar las fuentes. El uso concomitante de técnicas cualitativas como las entrevistas a profundidad, los grupos focales, la observación participante, y cuantitativas como la aplicación de sondeos, el uso de estadísticas oficiales y documentales, fundamentan los argumentos con el propósito de darle a éstos un carácter de objetividad. La triangulación permite acercarse a los fenómenos por diversas vías y recoger una pluralidad de visiones a partir de una multiplicidad de actores estudiados. Finalmente, la triangulación como procedimiento interdisciplinario ofrece diferentes aristas de los problemas abordados.

3 Ver Kluckhohn, *Culture and Behavior*. También Pérez Serrano, "Investigación Cualitativa" p: 27

4 Ver Berger y Luckmann, *The Social Construction of Reality*

5 Ibid, p.79

6 Para una definición más precisa ver: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/focus+group>

7 Las proporciones poblacionales varían considerablemente entre un barrio y otro: 19,214 en el caso de La Zurza y 47,618 en el caso de Domingo Sabio, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2002.

8 En primera instancia como responsable de realizar los diagnósticos sobre las condiciones socioeconómicas y culturales en los barrios estudiados, y posteriormente en el diseño de las estrategias de desarrollo del PSD.

CAPITULO I

1 Al respecto, ver Arias and Goldstein, "Violent Pluralism" en Arias y Goldstein eds. *Violent Democracies*. También, Bailey, "Security Traps" en Bergman and Whitehead (eds.), *Criminality, Public Security*

2 Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. 2002 p.5

3 Ver, Moser, *Violence in Colombia* p.3. También Buvinic, Morrison y Shifter, *La Violencia en América Latina y el Caribe*. Sobre los aspectos culturales de la violencia, ver Jackman, "Violence in social life," p. 387-415,

4 Moser y McIlwaine, *Encounters with Violence*; Robben y Nodstrom, *Fieldwork under Fire*; Gay. 'Toward Uncivil Society' en Arias and Goldstein (Eds.) *Violent Democracies*, p.202.

5 Ver, Kruijt & Kooning, 'Introduction' en Koonings & Kruijt (Eds.), *Societies of fear*.p.3

6 Ibid p.4. Ver también Holston, *Unsettling Citizenship*.

7 Kruijt & Koonings, 'Introduction: Violence and fear' p.7; Arias, *Democracy in Rio de Janeiro* ; Arias y Goldstein, 'Violent Pluralism'; Gay, 'Toward Uncivil Societies'.

8 Kruijt & Koonings, 'Introduction' p. 11. Por otro lado, Dirk Kuijt se refiere a fuerzas para-militares,

guerrilleros, bandas de narcotraficantes, pandillas juveniles, maras y clícas que protagonizan simultáneamente la violencia criminal callejera, limpiezas sociales y ajusticiamientos extrajudiciales; ver Kruijt 'Desigualdad y violencia'. Otra vertiente de esta discusión atañe a la democratización del significado de la violencia, mas apegado a la idea de relativización, a la que John Keane se refiere cuando insiste en la ampliación del concepto en función del contexto y de los parámetros temporales en los que se inserta el hecho considerado violento. Ver Keane, 'Violence and Democracy'

9 Jackman, 'Violence in Social Life'.

10 En principio se asume la noción de crimen organizado desarrollada por la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), como, "Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material." Esta definición abarca a sectores articulados a la burocracia estatal, sin embargo, ella sugiere un esquema organizacional estructurado jerárquicamente y soslaya expresiones más difusas de organización tipo redes como la que se encuentran en los barrios de la urbe de Santo Domingo. Sobre crimen organizado, ver, "ONU 'Resolución 55/25 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional' consultado 7/2008. También, Rojas Aravena, 'El Crimen Organizado Internacional'; Williams, 'Transnational criminal networks' in Arquilla and Ronfeld, *Networks and Netwars*.

11 En el caso de las primeras, se recomienda ver a Duncan, *Los Señores de la Guerra*. También, Kooningsy

Veenstra 'Exclusión Social' p. 617. Sobre las segundas, a Rapley, 'The New Middle Age' Pp 95-103.

12 Duncan, *Los señores de la Guerra*, P. 83-84.

13 Ver Savenije & Lodewijckx, 'Actos expresivos e instrumentales de la violencia'; también, Venkatesh, *Gang Leader For a Day*

14 La noción de estadotropismo es un neologismo que introducimos aquí elaborando 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: positivo y negativo, de acuerdo a si se orienta hacia el estímulo de la luz en el caso del primero o si se aleja de él en el caso del segundo.

15 En la encuesta LAPOP del 2006, se observó un aumento con respecto al 2004 en el número de entrevistados que dijo estar de acuerdo con que se actúe al margen de la ley para capturar a un delincuente (41% en el 2006 con respecto a 23% en el 2004), esta condición fue más alta entre aquellos que habían sido víctimas de un acto delictivo y entre los que declararon sentirse más inseguros en el 2006. Al respecto, ver Morgan, Espinal y Seligson, 'Cultura Política de la Democracia en República Dominicana' 2006

16 Los serenazos son grupos de vigilancia conformados informalmente por moradores que se sienten auto investidos del poder de tomar acción inmediata contra sujetos considerados peligrosos o sorprendidos en acciones delictivas dentro de las comunidades.

17 Ver, Kruijt, 'Desigualdad y violencia en América Latina.' Ver Briceño-León "La Nueva Violencia Urbana' p. 34-51

18 Saín, 'A Failed State' pp. 127-138

19 Carrión, 'La Inseguridad Ciudadana en la Comunidad Andina' pp 149-162; Pereira and Davis. 'Introduction: New Patterns of Militarized Violence' pp 3-17; Marco Del Mastro, y Sánchez-León, Abelardo: '*La Violencia Urbana en Lima*'..

20 Ver Moser, *Violence in Colombia*, p.3; también con Mcllwaine *Encounters with Violence* las autoras estudian la relación entre los diferentes tipos de violencia. Sobre el concepto de sistemas de violencia, ver Kruijt, 'Desigualdad y violencia en América Latina'; Morrison, Buvinic and Shifter, 'The Violent Americas', p.99

21 Arias y Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*.

22 O'Donnell categoriza y "mapea" areas (territorios) dentro de los países de acuerdo a un rango polarizado de control funcional y territorial del Estado. Áreas sombreadas en azul indican que la presencia del Estado es alta (burocrática y efectivamente Abelardo: '*La Violencia Urbana en Lima*'..

Ver Moser, *Violence in Colombia*, p.3; también con Mcllwaine *Encounters with Violence* las autoras estudian la relación entre los diferentes tipos de violencia. Sobre el concepto de sistemas de violencia, ver Kruijt, 'Desigualdad y violencia en América Latina'; Morrison, Buvinic and Shifter, 'The Violent Americas', p.99

Arias y Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*.

O'Donnell categoriza y "mapea" areas (territorios) dentro de los países de acuerdo a un rango polarizado de control funcional y territorial del Estado. Áreas sombreadas en azul indican que la presencia del Estado es alta (burocrática hablando), en términos funcionales como territoriales. Territorios en verde sugieren un alto grado de penetración territorial del Estado pero una significativamente baja presencia funcional. Áreas en marrón, suponen un bajo nivel de control funcional y territorial por parte del Estado. Dada la crítica explícita de O'Donnell sobre la tendencia a homogenizar los sistemas, su modelo acepta que hay combinaciones dentro de los países, que indican diversos niveles de presencia estatal e impactos en los sistemas democráticos. Ver O'Donnell, 'On the State', p. 1359.

23 Sobre la cotidianidad de la violencia y sus impactos en la gobernabilidad, ver también, Mcllwaine and Moser, 'Living in Fear' pp.117-137; Koonings y Veenstra, 'Exclusión social', pp.616-636; Arias, 'The dynamics of criminal governance' pp. 293-325. Sobre Democracias Violentas, ver Arias and Goldstein; también, Caldeira and Holston, 'Democracy and violence in Brazil'; Davis, 'Undermining the Rule of Law' pp. 55-86. Sobre la caracterización de las democracias violentas, ver Zaverucha, '*FHC, forças armadas y policía*'; Bobea, 'Organized violence, disorganized state'; O'Donnell, 'Acerca de las problemáticas fronteras'; Oszlak, 'Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal'

24 Helmke, Gretchen and Steven Levitsky, 'Introduction' in Helmke, Gretchen and Steven Levitsky eds. *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2006

25 Bailey and Taylor. 'Evade, Corrupt, or Confront?' pp 3-29.

26 O'Donnell distingue claramente entre las provisiones y emprendimientos poliarquicos y extra poliarquicos, siendo estos últimos los que definen el carácter deficitario del ejercicio ciudadano. Las ciudadanías de baja intensidad reproducen relaciones desiguales, injustas y discriminatorias en cuanto al acceso a servicios, justicia, protección, la dimensión liberal de los derechos

ciudadanos son sistemáticamente violados. Ver O'Donnell, 'On the State' p. 1361

27 Sobre sociedades del miedo, ver Koonings & Kruijt, *Societies of Fear*: Sobre los efectos del miedo, ver Rotker, *Ciudadanía del Miedo*; Valenzuela 'City of Fear' p.25

28 Esta conceptualización toma en consideración la definición que hace Dirk Kruijt sobre sistemas de violencia. Kruijt se refiere a la confluencia de diversos tipos de violencias proveniente de actores armados, como bandas de excombatientes, paramilitares, frentes guerrilleros por un lado, bandas criminales y pandillas juveniles. Ver, Kruijt, Dirk. 'Desigualdad y violencia en América Latina'. Por su parte, John Bailey sugiere un modelo de interacciones dinámicas entre prácticas violentas, criminales y de corrupción y sus impactos en el Estado y la democracia, Bailey, "Security Traps"

29 Informe mundial sobre la violencia y la salud 2003

30 Cruz *Street Gangs in Central America*,

31 Sobre estudios comparados en Centroamérica, referirse a Arana, "How the street Gangs Took Central America" pp. 98-11; Carranza et al. 'Honduras, Pobreza, Desconfianza Social y Crimen' pp. 159-226, 2004; Cruz, "Pandillas y Capital Social en Centroamérica;" Cruz y Santacruz, *La Victimización y la Percepción de Seguridad*; Concha-Eastman, "Violencia, Juventud y Adolescencia"

32 Ver Bailey, "Security Traps' Pp.256-57

33 Ibid, p.260

34 Ver Kruijt & Koonings, 'The Rise of Megacities'

35 Entre estos, se recomienda revisar los trabajos seminales de Williams, 'Transnational criminal networks' pp.61-98; también Sparrow, 'The Application of Network Analysis'; Wasserman and Faust, *Social Network Analysis* pp. 11-12.; Granovetter, 'The Strength of Weak Ties'pp. 1360-1380.

36 Ver Vargas, *Jóvenes, Delincuencia y Drogas*; Miric, 'Evaluación y documentación participativa'.

37 En su forma más conocida, el clientelismo expresa una función política vital, si se asume desde la perspectiva gramsciana de hegemonía, que plantea que el poder (autoritario) no sólo se sostiene por la coerción y el ejercicio de la fuerza (militar), sino también por el consenso y éste es efectivamente el papel que en el tipo de democracias delegativas como la dominicana ha ejercido el clientelismo prebendal. Como práctica social y política populista, constituye un rasgo intrínseco a la economía política de República Dominicana, de suerte que, como lo destaca W. Lozano el clientelismo fue el instrumento que posibilitó "resolver" por un lado, la crisis de gobernabilidad planteada con el tránsito pos autoritario y que se manifestó en la incapacidad del Estado de arbitrar entre los emergentes actores sociales (movimiento popular) y las élites, y por otro lado, resolver también la crisis de hegemonía en el momento en que tales élites políticas se recomponían; al respecto, ver Lozano, *Después de los Caudillos*, Pp.274-275. Sin pretender proyectar sobre una relación maniquea respecto a las prácticas políticas clientelares, para los fines de este estudio, importa entender los efectos del clientelismo en la economía política y en la cultura política dominicana porque esta práctica (cultural) también se proyecta como un recurso funcional a la criminalidad compleja. Reconociendo lo ambicioso del argumento, sostengo que al igual que en la política tradicional (formal e informal), esta criminalidad compleja no descansa solamente en el uso de la violencia, sino también de la clientela y la prebenda, especialmente en

- su orientación estadotrópica. Al igual que el clientelismo sistémico, el clientelismo criminógeno descansa en la captación de masas (popular), especialmente urbanas. Pero sobretodo, es un fenómeno que redefine la ciudadanía, mas en la vertiente de “cliente” que del sujeto ciudadano, precisamente porque actúa sobre los efectos des-ciudadanizantes que sobre los individuos provoca el Estado deficiente y falto. Esta dimensión del clientelismo implica particularmente a la clase política, empresarial y a sectores de la burocracia que acostumbradas a subsistir gracias al Estado prebendalista y subsidiario, pero a la vez cada vez mas agotado en sus recursos, ve en la acumulación ilícita una fuente renovable de recurso. Se argumenta por tanto, que la criminalidad organizada o compleja replica elementos de la economía política y la cultura clientelar en lo que atiende a la distribución de bienes escasos, el control territorial y las redes sociales que articula.
- 38 Ver, Arias y Goldstein, *‘Violent Democracies’*; Rubio, *‘Del Narco Sendero a la Pandilla’*; Cruz, *Street Gangs in Central America’*; Zaluar, *Integração Perversa*.
- 39 Coleman, *‘Social Capital’*, p.302
- 40 Klesner, *‘Social Capital and Political Participation’* pp.1-31.
- 41 Ver Putnam, *Democracies in Flux*.
- 42 Joan Subirats, “¿Es el territorio urbano una variable significativa?” p. 18
- 43 Ibid. p.15
- 44 Sampson & Lauritsen, *‘Violent victimization and offending’* 1994, p. 48; Sampson & Wilson, *‘Toward a theory of race, crime’* 1995
- 45 Sobre territorialidad del delito, ver Salazar, *‘La prevención situacional del delito’*; Lunecke y Ruiz, *‘Capital social y violencia’* p. 189-212; sobre exclusión, autoexclusión, violencia y sus impactos en la convivencia, ver: Savenije and Van Der Borgh, *‘Youth gangs, social exclusion’*; Messner, *‘Economic Discrimination and Societal Homicide’* pp. 597-611, Blau, *P.Inequality and Heterogeneity*; también, Restrepo, *‘Violence and fear in Colombia’* pp. 155-171 y 172-185; Zaluar, *‘The Paradoxes of Democratization and Violence’*.
- 46 Blau, *Inequality and Heterogeneity*; Blau, and Blau, *‘The Cost of Inequality’* pp. 114-29, 1982; Blau, P. and Schwartz, *Crosscutting Social Circles*.
- 47 Koonings & Kruijt, “Fractured cities, second-class citizenship” p. 8; ver informe del Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Los de Afuera?*
- 48 Ver, Sampson, *‘Violent victimization and offending’*; también Sampson, & Wilson, *‘Toward a theory of race, crime, and urban inequality’*; Krahn, et al *‘Income inequality and homicide rates’* pp. 269-295.
- 49 Blau, J and P. Blau, *‘The Cost of Inequality’*: pp.114-29; Blau, *P.Inequality and Heterogeneity*.
- 50 Naciones Unidas, *Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 2005* p.90
- 51 Moser y McIlwaine, *La Violencia y la Exclusión en Colombia* p.:19-28
- 52 Una interesante discusión sobre este tema se encuentra en Ferrandiz y Feixa *Jóvenes sin Tregua* p. 209-232.
- 53 Santa Cruz Giral y Concha-Eastman, *Barrio Adentro*
- 54 Andrés Solimano, *‘Sociedades en crisis’*, p. VIII
- 55 Sain, *‘Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública’*. (manuscrito) p.2
- 56 Ibid.
- 57 Martín-Barbero, *‘La Ciudad: Entre Medios y Miedos’* p.30

58 Skogan, "The Various Meanings of Fear" p.131

59 Van Dijk, et al. *Experiences of Crime Across the World*

60 Skogan, 'Crime and Community Decline' p.2

61 Lynch, *La Imagen de la Ciudad*,

62 Bauman, *Miedo Líquido*

63 Como la reconocida propuesta de Crime Control Through Environmental Design. Sobre la discrepancia entre percepción y realidad, ver, Bannister y Fyfe, 'Fear and the city' pp 807-813, 2001; sobre percepción de inseguridad ver R. Pain, 'Place, social relations and the fear of crime' pp. 365-387, 2000. También, Martín-Barbero, 'La Ciudad' p.32

64 El estudio etnográfico de Teresa Caldeira abunda sobre este fenómeno, ver: Caldeira *Cities of Walls*. Sobre Sociabilidad elegida y forzada, Ver Subirats, '¿Es el territorio urbano una variable significativa?', P.7; también *Fragilidades Vecina*. Sobre las comunidades garrison en Jamaica ver, Clarke, "Politics, Violence and Drugs in Kingston, Jamaica" pp. 420-440. Respecto a la capacidad de los actores violentos de regular la vida dentro de las comunidades garrison quedo evidenciada en los eventos ocurridos en Tivoli Garden, Kingston, cuando el cerco policial a un reconocido narcotraficante con fuertes vínculos políticos con el Primer Ministro desemboco en una virtual guerra armada con un coste de 73 vidas.

65 Bauman *Miedo Líquido*, p.11. La inmaterialidad de este miedo se refuerza por ejemplo con la inclinacion morbosa al disfrute subyacente de la noticia violenta. Lo truculento tambien tiene un mercado que se sustenta en el ejercicio del derecho a la violencia, que consiste no necesariamente en ejercer la violencia sino en consumir la violencia ejercida por otros. Para un abordaje mas amplio de estos aspectos simbolidos se recomienda revisar el articulo de Philippe Bourgois, "Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde el Salvador", en Francisco Ferrandiz y Carles Feixa (Eds.) *Jóvenes sin Tregua: Culturas y Políticas de la Violencia*, España: Anthropos, 2005.

66 Newlink, grupo focal moradores barrio Guachupita. Línea Basal del Plan de Seguridad Democrática, agosto 2005

67 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

68 Como ya se dijo, esto es particularmente cierto para el caso de países como R.D. donde no existen carteles configurados al estilo mexicano y colombiano. Ver Williams, 'Transnational Criminal Networks' p. 63 y Harriott, *Organized Crime and Politics in Jamaica* p. 31

69 Ver Aravena, 'El Crimen Organizado Internacional' P.9; Bobea, 'Criminalidad Organizada', P.243-279

70 Harriott, 'Dis a fi wi Thing' p.7

71 Clunan and Trinkunas 'Conceptualizing Ungoverned Spaces'

72 Ver Marcelo Bergman 'The Integration of Common Crime'; Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co. The Criminal Networks*; Jonh **Bailey and Ortega** 'Interactive Dynamics'.

73 Weerman, *Eurogang Program Manual, 2009* p.20

74 USAID, *Central America and Mexico Gang Assesstment.2006* P.63

75 Feixa, et. al. *Jóvenes "latinos" en Barcelona*; Feixa *De Jóvenes, Bandas y Tribus*; Rodgers, 'Living in the Shadow of Death' pp. 267-92.; La situacion en Brasil ha sido bien estudiada por Zaluar, en '*Integracion Perversa*'

- 76 Cruz, *Street Gangs in Central America*; Arias y Rodríguez 'The Myth of Personal Security' pp. 53-81.
- 77 Feixa, *Jóvenes "latinos" en Barcelona*.
- 78 En esta línea van los trabajos de Moser y McIlwaine, *Encounter with Violence*; Cunningham et al. *Youth at Risk*; UNODC *Crime and Development in Central America*; WOLA *Youth Gangs in Central America*; USAID- *Central America and Mexico Gangs Assessment*; Gareth and Rodgers, *Youth Violence in Latin America*. También sobre pandillas en Centroamérica, ver Rodgers, *Youth Gangs and Violence* y 'The State as a Gang' pp. 315-30.
- 79 Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (Eds.), *Jóvenes sin Tregua, Culturas y Políticas de la Violencia*. Barcelona: Anthropos, 2005
- 80 Cruz, 'Factors Associated' p.22-24
- 81 Santacruz y Concha-Eastman, *Barrio Adentro* p.12
- 82 Ver Fagan, 'Social Processes of Delinquency'; Curry and Spergel 'Gang Homicide, Delinquency' pp.381-405; Rubio, 'Del narco sendero a la pandilla'; Esbensen, 'Preventing Adolescent Gang Involvement'; Battin-Pearson et al. 'Gang Membership, Delinquent Peers'.
- 83 Small Arms Survey 2010 p.129
- 84 Thrasher, *The Gang* p.57.
- 85 Shaw and McKay. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*; también Merton: *Social Theory*.
- 86 Ver, Wilkinson, *Guns, Violence, and Identity*.
- 87 Erick Hobsbawm, *Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movements in the 19th and 20th Centuries*, New York, 1959.
- 88 Rodgers "Living in the Shadow of Death" p.277; Brotherton and Barrios, *The Almighty Latin King* .
- 89 Dennis Rodgers, "Living in the Shadow of Death"
- 90 En esta línea, ver Arias, 'Faith in our Neighbors'; Jankowski, *Islands in the Street*.
- 91 Estos autores se basan en estudios de casos, en Argentina y otros países latinoamericanos: Kuasfiosky and Szulik 'Desde los Márgenes de la Juventud'; DeFleur, *Delinquency in Argentina*; Valenzuela, *La Rebelion de los Jóvenes*.
- 92 Small Arms Survey, 2010, p.87
- 93 Dirk Kruijt, en su artículo 'Desigualdad y violencia en América Latina', aborda la cuestión de las pandillas como un actor violento mas en interacción con otros actores violentos en contextos urbanos latinoamericanos. También Koonings y Veenstra, 'Exclusión social, actores armados' pp.616-636
- 94 Cruz, 'Factors Associated' pp.19-20
- 95 Soriano, 2008; Brotherton y Barrio 2004
- 96 Al respecto, ver Taylor, 'Modern Social Imaginaries' pp. 91-106; Callaghy, 'The State as Lame Leithan'.
- 97 Beck, 'World Risk Society' pp.1-32.
- 98 Nielan, *Transnational Youth Gangs*; IUDOP/ERIC) *Maras y Pandillas en Centroamérica*.
- 99 Cruz, 'Street Gangs'
- 100 Tahira Vargas, *Jóvenes, delincuencia y droga*, 2010
- 101 Entrevista con narcotraficante, comunidad Esperanza 12/2009

102 Ibid.

103 Entrevista con dirigente político de la provincial de Barahona, 12/2009

104 Entrevista con narcotraficante, comunidad Esperanza, 12/2009.

105 Como los casos de Quirino, Florian Feliz, El Chino, mencionados en mas detalle en otros capítulos

106 Entrevista a miembro de la nacion "Los Trinitarios" en Capotillo, 12/2009

107 Entrevista a dirigente político de la provincia de Barahona, 12/2009

108 Klaus Bodemer, "Los Problemas Actuales de Seguridad en el Espacio Europeo: Inseguridad Pública, Terrorismo Internacional y Crimen Organizado" Amburgo: Instituto de Estudios Iberoamericanos en Amburgo, 2006 p. 41 <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/viewFile/130617/180317> . Consultado 1/1/2009

inseguridad pública, terrorismo internacional y crimen organizado

109 PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1993,

110 Bodemer, 'Democracia y seguridad en un mundo globalizado'.

111 Koonings y Kruijt, "Violence and Fear" P.11; Arias & Goldstein, *Violent Democracies* p.:2.

112 Ver Steven and Tate 'Repression of Human Rights to Personal Integrity' pp.853-872; También Milner & Poe, *Security Rights, Subsistence Rights and*, pp. 403-443; Moser y McIlwaine, *Encounters with Violence* y Paul Chevigny, *Edge of the Knife.*; Davis, 'Undermining the Rule of Law'.

113 O'Donnell, *On the State*, Pp.1356-57

114 Arias, *Drugs and Democracy*, Pp. 52-53

115 La bibliografía sobre este tema en Latinoamérica es abundante, entre los mas recientes, ver: Perlman, *Favela, Four Decades of Living on the Edge*; tambien Perlman, 'Marginality from Myth to Reality'; Ahnen 'The Politics of Police Violence' pp. 141-164; Kruijt & Koonings, 'The Rise of Megacities' Pp.8-26.

116 Arias, 'Understanding Criminal Networks' p.118

117 Cruz, 'Violencia, democracia y cultura política' pp.132-146; Caldeira y Holston 'Democracy and Violence' pp 691-729, 1999; Call 'Democratization, War and State Building' pp. 827-62.

118 Leeds, 'Cocaine and Parallel Politics' pp.47-84

119 Rapley, 'The New Middle Age'

120 Ver Kees Koonings y Dirk Kruijt *Societies of Fear*, pp. 11-12

121 Buvinic, Morrison and Shifter, *La Violencia en América Latina y el Caribe*. Ver también Murray y López, 'Global Health Statistics'

122 Buvinic, Morrison and Shifter, *La Violencia en América Latina y el Caribe*, P. 1

123 UNODC/World Bank, "Crime, Violence, and Development'.

124 La noción de Estado desafiado la utilizo aquí para referirme a una situación de desbalance de poderes del Estado con respecto a fuerzas antisistémicas, sin llegar a derrotarlo. Por su parte Moisés Naim conceptualizó como fallido al Estado Dominicano en una entrevista, a propósito de la inclusión del país en el listado de estados fallidos. Ver Entrevista con Alicia Ortega, *Clave Digital*, Septiembre 8/2005 at www.clavedigital.com.do y la revista *Foreign Policy Magazine*, (The Failed State Index) July-August 2005 p.59. <http://www.asiaing.org/books/Foreign.Policy.20050708.pdf>.

125 Peter Lupsha, en su trabajo, 'Networks versus Networking' pp. 59-87, "categoriza tres etapas

de desarrollo de las relaciones entre pandillas criminales e instituciones sociales y estatales: la etapa predatoria da cuenta de un nivel primario de conformación, caracterizado por la violencia mas territorial, más convencional (defensiva) y espontanea ejercida por los actores violentos. La etapa parasitaria prefigura la capacidad expansiva de los actores ilícitos y violentos, para capturar sectores económicos y burocráticos corruptibles para el logro de sus fines pecuniarios. En la fase simbiótica existe una fusión entre los intereses públicos y privados ilícitos y criminales. Los aparatos del estado están al servicio de la criminalidad y el estado se presenta en su etapa de mayor vulnerabilidad. John Bailey se refiere a esta propuesta conceptual para comparar procesos en América Latina, en J. Bailey, "Security Traps" P. 270-71.

126 Chevigny, Paul, 'The Populism of Fear' pp.77-96.

127 Hinton, *The State on the Streets*; Saín, *El Leviatán Azul*.

128 Arias y Goldstein, '*Violent Democracies*' p.245

129 El concepto de resistencia (resilience) ha pasado muy recientemente a formar parte del debate teórico sobre violencia y conflictividad social. El mismo expresa una condición de sobrevivencia, adaptación o ajuste por parte de actores sociales e institucionales interactuando en contextos adversos, frente a la violencia permanente, sistémica. John P. Lederach lo describe como la habilidad que muestran los individuos (e instituciones) para sobrevivir en condiciones extremas y retener pese a ello la capacidad de recuperar (retraer; recomponer) sus cualidades definitorias esenciales y sus propósitos de vida. Ver, Lederach, "Resilience and healthy Communities' p. 23. Ver tambien Greene, 'Resiliency'..

130 Huntington, *The Common Defense*, p.1. Huntington se referia a la dualidad que caracteriza la politica military de estar orientada hacia la politica internacional, por medio de la Guerra, alianzas, balances de poder y por otro, hacia la política doméstica, liderando con grupos de interés, partidos políticos, clases sociales.

131 Rico, *Las Reformas Policiales*, p.254

132 Bayley, *Police for the Future*

133 Bailey & Taylor, "Evade, Corrupt, or Confront"?, p. 9

134 Aquí se acoje la acepción de orden público que lo entiende como un aspecto central del orden social y el límite de la libertad individual , es decir, como "El conjunto de características y valores de la convivencia que una sociedad considera como "no negociables". Se lo considera sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada". Esta definición lo considera objeto de una fuerte reglamentación legal, para su tutela preventiva, contextual, sucesiva o represiva. En el marco del Derecho Constitucional se lo considera como el límite para el ejercicio de los derechos individuales y sociales, Ver al respecto, Enciclopedia EUMEDNET. <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=404>

135 Hinton, *The State on the Streets*, p.3

136 Bobbio, *Contribucion a la teoria del Derecho*, p.311

137 Varios de estos principios han sido explicitados en códigos como el adoptado por la Asamblea Parlamentaria del Conserjo de Europa, en el año 1979 en su resolución 690, también en la Carta Europea de la Policía, La Solidarite de la Police Europeanne, 1993 y en el Código de Conducta para Funcionarios Encadrgados de Hacer Cumplir la Ley, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre del 1979, resolución 34/169.

138 Asamblea General de las Naciones Unidas, 'Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía'

139 Procuraduría General de la Republica, "Informes anuales de Muertes violentas"

140 Esto se evidencia en República Dominicana en la falta de control respecto al uso de la fuerza letal, siendo un ejemplo de ello el hecho declarado por el 81% de los agentes policiales dominicanos que admitieron no haber sido investigados por haber disparados sus armas en múltiples ocasiones. Ver la Encuesta interna a la Policía Nacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2006

141 Koonings y Kruijt redimensionan la seguridad humana en la perspectiva de la seguridad ciudadana, es decir, como la libertad que deben gozar los individuos y las comunidades de sentirse libres de amenazas, violencia física y/o conflictos serios. Al respecto, ver Koonings and Kruijt, "Fractured cities, second-class citizenship and urban Violence" en Koonings and Kruijt, *Fractured Cities*, p.13.

142 El concepto de seguridad ciudadana esta lleno de contenidos, para algunos se trata de una condición de protección de la ciudadanía en su ejercicio público y privado de sus derechos y deberes. Su materialización esta asociada a la existencia de un estado de derecho que legitima los valores democráticos y provee confianza en la ciudadanía. En esta línea, ver, Fernando Carrion, "La Seguridad en América Latina y Europa", p. 27.

Frühling, Hugo (2004) "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? En Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo; Bailey, John y Lucia Dammert (2006) *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

143 Gabaldon define estos procesos de ciudadanización como el disfrute por parte de los individuos de facultades efectivas, en territorios delimitados, que trascienden lo meramente formal en contextos institucionales accesibles y supervisables, estatales o privados. Al respecto, ver, Gabaldon, L. G. "Tendencias y Respuestas hacia la violencia delictiva en América Latina", en Briceño, R. (comp.). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*; ver tambien Gustavo Beliz, "¿Hacia una Nueva Generacion de Reformas en Seguridad Ciudadana?", en Lucia Dammert y Liza Zuñiga, *Seguridad y Violencia*, p. 76

144 Beliz, '¿Hacia una nueva generación de reformas?' P.70

145 Al respecto, ver, Carrion, 'La seguridad en América Latina y Europa.' También, OEA, *La seguridad Publica en las América*. El surgimiento en los tiempos modernos de nuevos acercamientos, tecnicas de evaluacion, comparación y experimentación tiene referentes en los años 90, en los trabajos pioneros de investigadores estadounidenses que evaluaron y documentaron iniciativas contra el crimen, como el conocido reporte Sherman et al., 'Preventing crime'.

146 Policía Nacional (1980-1998). Anuario de Estadísticas Policiales. Datos y Estadísticas de los últimos 19 años de la Policía Nacional. Santo Domingo, Republica Dominicana

147 Pérez y Artilés, *Movimientos Sociales Dominicanos*.

148 Este fenómeno ha sido explicado para América Latina por Koonings y Kruijt, en *Societies of Fear*, p. 19

149 Sobre la conceptualización de "poderes ocultos", ver Peacock y Beltrán, *Poderes Oculto*.

También, Kruijt y Koonings, *Societies of Fear*. Sobre la noción del Estado Cautivo, ver Wola, 2007; en *Medievalismo*, ver John Rapley, 'The New Middle Age' pp. 95-103.

150 Desmond Arias se refiere a un fenómeno similar en Brasil, que tiene lugar a través de un intrincado sistema de redes, en *Drugs and Democracy in Río de Janeiro*. Otras experiencias latinoamericanas han sido abordadas por en una extensa bibliografía que incluye a Alba Zaluar, "Urban violence and drug warfare in Brasil" en Koonings & Kruijt, *Armed Actors* pp. 139-154; Elizabeth Leeds, "Río de Janeiro" en Koonings and Kruijt, *Fractured Cities*, pp. 23-35; Francisco Leal Buitrago, "Armed actors in the Colombia Conflict" en Koonings and Kruijt, *Armed Actors*; Gustavo Duncan, *Los Señores de la Guerra: de Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogota: Editorial Planeta, 2006; Pansters and Castillo. 'México City', pp. 36-56.

151 Procuraduría General de la República, "Reporte Anual de Muertes Violentas", años 2000-2004.

152 Brea de Cabral, 'Violencia y proliferación de Armas de Fuego' y Brea, 'Violencia y Factores Socioeconómicos' p.9-11 y 24 (3), p. 4-6. También, Dirección Nacional de Control de Drogas, 'Estadísticas de Tráfico de Drogas'

153 Datos de la Procuraduría General de la República, Reporte anual muertes violentas, 2006, 2007 y 2008.

154 Newlink political, Línea Basal para el Plan de Seguridad Democrática, Marzo 2005 (no publicado)

155 Marcelo Bauman Burgos se refiere a algo similar cuando describe las favelas de Río de Janeiro como microsistemas culturales donde confluyen valores y comportamientos sociales particulares como producto de la exclusión social proveniente del resto de la sociedad brasileña. Ver Baumann Burgos, 'Escuela, favela y ciudad' Pp 93-94

156 Lilian Bobeia, Newlink, entrevista a residente, grupo focal en la parte norte de Santo Domingo. Noviembre 2005.

157 O'Donnell, 'On the State', p. 1357

158 Ver Enloe, 'Margins, Silences and Bottom Rungs', p.186

159 Smith, y Williams, *Gentrification of the city*.

160 Documento "Plan de Seguridad Democrática: Manual de Procedimientos" Newlink/Secretaría Estado de Interior y Policía. (Mimeo, sin fecha)

161 Newlink Political 'Plan de Seguridad Democrática' (documento conceptual)

162 Ibid.

163 O'Donnell, 'On the State' P. 1357

CAPITULO II

1 Ver Kruijt, Sojo, and Grynspan, *Informal Citizens*.

2 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005* p.25

3 Sobre este concepto, ver: Arias, "The Dynamics of Criminal Governance", pp. 318-322.; Leeds, 'Cocaine and Parallel Politics' pp. 47-84; Koonings y Veenstra, 'Exclusion Social', p. 616-636.

4 Para conocer mas del siglo XVII e inicios del XIX, ver: Veesser, *A World Safe for Capitalism*; González, 'El Comegente' pp-175-224; Lozano, *La Dominación Imperialista*.

5 La historiografía sobre Trujillo es amplia, ver: Tourits, *Foundations of Despotism*; Cordero Michel, *Análisis de la Era de Trujillo*, pp. 50-51; de Galíndez, *La Era de Trujillo*, p. 214; Calder *The Impact of the Intervention*; Sagas e Inoa *The Dominican People* p. 247; Betances, *State and Society*; Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics* p.371; Roorda, *The Dictator Next Door*; Peguero, *The Militarization of Culture*; Lowenthal, *The Dominican Intervention..*

6 Galíndez, *La Era de Trujillo*, p. 290.

7 Emelio Betances, *The Catholic Church and Power Politics*, P. 115

8 Franco, *Republica Dominicana, clases, crisis y comandos*, p.206-237; Gleijeses, *The Dominican Crisis* pp. 219-255; Cassá, *Significación histórica de la Revolución de Abril*.

9 Para un estudio mas detallado sobre las implicaciones de esta transición, ver, Lozano, *Proletarización y Campesinado*; también, Lozano, *El Reformismo Dependiente*, pp. 49-66.;

10 Al respecto, ver Sagas e Inoa, *The Dominican People*, p. 247; también, Roberto Cassa, *Los Doce Anos*, pp. 200-215.

11 Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics*, p. 101

12 Ibid. p. 111

13 La cuestión de las relaciones cívico-militares las abordo en un artículo previo. Ver Bobea 'Recomposición de las fuerzas de seguridad'

14 Lozano, *Después de los Caudillos*; Bosch, *Balaguer and the Dominican Military*; Wiarda, 'The Politics of Civil-Military Relations in the Dominican Republic' pp. 465-484; tambien, Wiarda and Kryzaneck, *The Dominican Republic*.

15 Para mas detalle sobre el rol de las fuerzas armadas y el papel subordinado de la policía en el control de la seguridad nacional, ver, Lilian Bobea, 'Recomposicion de las fuerzas de seguridad.'

16 Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics*, p. 104

17 Ibid

18 Para un análisis de los cambios políticos, institucionales y culturales que promovieron la transición democrática y definieron la conformación identitaria del pueblo dominicano, ver, Rosario Espinal, *Autoritarismo y Democracia en la Republica Dominicana*, San José, Costa Rica: Ediciones Capel, 1987

19 Uno de los mas resonantes fue la conspiracion de un grupo de militares durante el gobierno de Antonio Guzman Fernandez, una expresion del peso de las facciones e intereses políticos dentro de la corporación militar. Este grupo de militares cimarrones fueron sometidos a la justicia y retirados.

20 Lilian Bobea, "Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Civico-Militares" en Lilian Bobea, *Soldados y Ciudadanos*.

21 Sagas e Inoa, *The Dominican People*, p.264

22 Entre finales de los 90s y principios del 2000 se produjo el deceso de los tres jercas que habían dominado el escenario político desde los tres partidos: Juan Bosch por el Partido de la Liberación Dominicana, Pena Gómez por el Partido Revolucionario Dominicano y Joaquín Balaguer por el Partido Reformista Social Cristiano.

23 Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics*, p.135. El autor también define al neo patrimonialista como "aquel que gobierna el país como si fuera una extensión de su casa o propiedad" p.3

24 Para el caso de México, ver Davis, 'Challenges of violence and insecurity' pp3-5; para Jamaica, ver Rapley, 'The New Middle Age'

25 Las consecuencias sociales de las políticas de ajustes estructural aplicadas en América Latina y por cierto en República Dominicana han sido documentadas como un fenómeno novedoso en la medida en que las protestas tenían como referente no sólo el contexto nacional, sino también la dimensión internacional de dichas políticas, para el caso al que nos referimos, ver, Walton y Seddon, *Free Markets & Food Riots*, p. 107

26 Entre las mas importantes innovaciones cuentan: la prohibicion de la reeleccion, el establecimiento de la doble vuelta en caso de que ninguno de los electores obtuviese el 50% de los votos, la separación de la las elecciones congresionales y municipales y las reformas al sistema judicial. Para mas detalle ver, Rosario Espinal, "El Proceso Democrático Dominicano: Avances, Retrocesos y Riesgos" en Robinson Salazar (ed.) *Los Riesgos de la Democracia en América Latina*. Mexico: Editorial Libros en Red, 2003

27 La crisis y cierre de los tres bancos privados: Baninter, Bancrédito y Banco Mercantil se origino con el *affaire* fraudulento del primero por una suma de 2.2 millones de dólares, cuya trama termino conociéndose en el país como el pepegate, derivado de su mayor implicado, el coronel, Pedro Julio Guerrero (Pepe), a la sazón responsable de la escolta presidencial. El caso Baninter implico a un importante sector del empresariado dominicano, a funcionarios y a casi una centena de oficiales militares. Para mas detalles sobre el desfalco y sus implicaciones, ver, Ceara-Hatton 'La situación económica actual.'

28 Al respecto, ver Wilfredo Lozano "La Crisis del PRD y la Política Dominicana" en la revista *Nueva Sociedad*, No. 198, julio/agosto 2005. p.5

29 Como fuera mencionado, uno de los momentos mas críticos se ejemplifica en las revueltas populares de 1984, contra el FMI durante el segundo mandato del PRD, cuando el gobierno lanzó a la calle a militares y policías para reprimir las pobladas, produciendo al menos un centenar de muertos.

30 Por clientelismo se entiende aquí cierto tipo de relación personalizada informal, de mutuo beneficio y de lealtad condicionada entre individuos con desigual nivel de influencia, poder, estatus, y recursos. Al respecto se recomienda ver: Sives, "Changing Patrons, from Politician to Drug Don, pp. 66-89. <http://www.jstor.org/stable/3185176>. Accessed: 04/05/2009. Tambien, Flynn, 'Class, Clientelism and Coercion' pp.133-156, 1974; Hagopian and Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America*.

31 Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics*, p. 61

32 Las prácticas corruptas constituyen comportamientos arraigados en las instituciones del orden, a la par con la impunidad que gozan frente a los mismos. Así lo constata el escándalo en el año 2004 alrededor del uso ilegal por parte de la policía de vehículos robados y recuperados por los agentes. Estos vehículos nunca fueron devueltos a sus propietarios originales, sino que pasaron a ser usufructuados por familiares de los agentes. Unos 59 oficiales de alto rango, incluyendo el para entonces Jefe de la Policía, debieron responder ante la ley. La propia Secretaría de Interior y Policía admitió como una práctica común el uso y aprovechamiento de bienes robados o incautados. Pese a ser procesados, los acusados fueron exonerados de culpa tres años mas tarde los oficiales fueron no sólo descargados, sino también reintegrados a sus funciones.

33 Al respecto, ver el resumen ejecutivo de USAID, 'Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares de la República Dominicana' p. 12

34 USAID, *Estudio de Percepción de la Corrupción*, p. 8.

35 Ver, *Participación Ciudadana*, '20 Años de impunidad.'

36 Por crimen organizado entendemos aquí un complejo entramado de actividades ilícitas de carácter global, transnacional o local, de tipo empresarial, orientadas a la generación de ganancias a toda costa, aun si ello implica el uso de la violencia como medio, y el ejercicio corrupto de funcionarios públicos, de los sistemas de justicia y de control. Como lo destaca Alba Zaluar para el caso de Brasil, aún careciendo de una estructura burocrática, la efectividad del crimen organizado descansa en un sistema de redes de conexiones primarias, un sistema de distribución de servicios y mercancías, y un radical sistema punitivo que puede ser letal contra rivales, traidores y contestadores de los intereses en juego. Ver Zaluar, 'Pradojas del crimen-negocio global en Brasil' p.171.

37 Ceara-Hatton, 'La reestructuración dirigida' PP. 85-93.

38 Ceara-Hatton y Reyes, 'Restructuring of production Patterns'1995.

39 Este proceso ha sido bien documentado en un artículo elaborado por Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán, 'Patrones de integración a la economía global' p.2

40 *Ibíd.* p.36

41 Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos, 1998.*

42 Ver, Ceara-Hatton, *Tendencias Estructurales* p.167.

43 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, p.5.

44 Lizardo y Guzmán, *Patrones de integración*, p. 61

45 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, p. 76

46 Ver, CEPAL 'Comercio de servicios ambientales vinculados al turismo' p. 44

47 De acuerdo con el reporte del PNUD: 2005, entre 1999 y 2002 el sector perdió unos 63,000 empleos directos e indirectos. p. 76

48 Lizardo y Guzmán, *Patrones de integración*, p.62

49 PNUD, 2005, p. 78

50 CEPAL, "Comercio de servicios", p.17

51 La Ley 299 sobre Incentivo y Protección Industrial fue aprobada en abril de 1968 y contempló incentivos fiscales que coadyuvaron al establecimiento del desarrollo industrial, facilitando el acceso a materias primas e impulsando las exportaciones. Esta ley liberalizó el acceso del capital extranjero a la industria nacional, fomentando así la competencia con el capital nacional. Esta ley fue derogada al promulgarse en el 1992 el Código Tributario de la República Dominicana.

52 PNUD, 2005 p. 92.

53 *Ibíd.*, p. 94.

54 64% de los hogares urbanos reportaron tener al menos un miembro de la familia residiendo en el extranjero, ver Ortiz, 'Remesas y uso productivo en la República Dominicana'

55 Censo de Población y Vivienda, República Dominicana, 2002.

56 CEPAL, *Desarrollo económico y social en la República Dominicana. Los últimos veinte años y perspectivas para el siglo XXI. México, 2000.* Ver también, la Encuesta Nacional de la fuerza de Trabajo, 2003, del Banco Central de República Dominicana.

57 Wilfredo Lozano e Isis Duarte, "Proceso de urbanización, modelos de desarrollo y clases sociales en República Dominicana 1960-1990" en Alejandro Portes y Mario Lungo, *Urbanización en el Caribe*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Sociología, 1992, p. 265.

58 Como lo indica el PNUD, el IDH es un índice que mide varios indicadores: vivir una vida larga y saludable, tener un nivel de vida digno y disponer de educación. Para el año 2002 el país ocupaba la posición 98 con respecto a los restantes 177 países en lo relativo al IDH, pero al correlacionarlo con el PIB descendía su posición al lugar 71. Ver Reporte 2005 p. 24

59 Una amplia bibliografía da cuenta de este proceso, ver por ejemplo, Ramona Hernández; *The Mobility of Workers Under Advanced Capitalism: Dominican Migration to the United States*, New York: Columbia University Press, 2002; Franc E. Baez, "Tendencias de las migraciones internacionales de los dominicanos" *Revista Dominicana de Población* No. 1, Santo Domingo, República Dominicana, 1996; Patricia R. Pessar, "Kinship relation of producction in the migration process: The case of the Dominican emigration to the EE.UU. New York: New York University, ocaasional papers, No. 32; Sherri Grasmuck, y Patricia R. Pessar, *Between Two Island: Dominican International Migration*, Berkeley: University of California Press, 1991

60 Entre 1990 y 2003 la mano de obra empleada en el sector agrícola paso de 20% a 14% del total de la PEA; el porcentaje de la empleada en la industria se mantuvo mas o menos estable, de 22% a 23% pero la mano de obra involucrada en el sector de servicios, de por sí, la mas voluminosa, registró un aumento de 60% a 53%. CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004, p. 84.

61 Ver Miguel Ceara-Hatton y Rolando Reyes. "Restructuring of Production Patterns" p. 45.

62 Fleury, Sonia, Joan Subirats e Ismael Blanco, *Respuestas Locales*, p. 15. En este tema de autoexclusión, también en el Reporte del BID del 2007 se destaca el peso de los factores de diferenciación social como el género, la clase, el nivel educativo, los ingresos, como inhibidores de la disposición que mostraron los latinoamericanos, con respecto a otros nacionales, a cooperar en transacciones consideradas de mutuo beneficio en. BID, *¿Los de afuera?* p. 12.

63 CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004, p. 79

64 Así lo indica el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe del 2008, *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington D.C/Cambridge, 2007. (Co-publicado con Harvard University)

65 Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, *Estado de la Democracia en la República Dominicana: Informe Ejecutivo*, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2003.

66 Ver el Informe del PNUD *sobre La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, 2004

67 Como se señala en el Informe sobre desarrollo humano del PNUD, las demandas exigidas al Estado en los últimos 10 años son por abastecimiento de agua y energía eléctrica, educación, salud, mejoramiento del medioambiente y construcción de obras físicas. PNUD, República Dominicana 2008: Desarrollo Humano, Una Cuestión de Poder. Santo Domingo, República Dominicana, 2008 p. 89.

68 Marc Auge se refiere a los no lugares como aquellos espacios carentes de identidad, historicidad y relacionamiento. Auge, *Los No Lugares: Espacios del Anonimato*, p. 83. Este significado podría aplicar similarmente a los espacios abandonados, carentes de utilidad funcional para los

moradores, en la medida en que su historia ha sido borrada por el desuso a causa del miedo o la captura por parte de actores violentos. En los barrios marginados de Santo Domingo, pese a la escasez del espacio existen no lugares.

69 Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, *Estado de la Democracia*, p. 13.

70 Joan Subirats, *Fragilidades Vecinas, Narraciones Biográficas de Exclusión Social Urbana*, Barcelona, España: Editorial Icaria, 2006 p. 33

71 Dirk Kruijt, Carlos Sojo y Rebeca Grynspan, *Informal Citizens, Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*. Ámsterdam, Holand: Rozemberg Publishers, 2002. Los autores se refieren a los trabajos de Marshall y Bottomore en su texto. Pp. 38

72 CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, 2005.

73 CEPAL, "Reporte periódico de avance en el ODM1 en América Latina y el Caribe, 2008, p.5 (Preliminar) www.cepal.org/mdg. El Coeficiente de Gini mide la desigualdad o la distribución desigual a partir de un rango entre 0 y 1, donde 0 refleja la perfecta igualdad, y 1 refleja la perfecta desigualdad. El índice de Gini es el coeficiente expresado en porcentaje.

74 En su reporte preliminar del 2008 CEPAL estableció que el indicador de indigencia se redujo de 22,5% en 1990 a 14,4% en 2005, ver: Arturo León, "Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio", Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, 2008.

75 Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Censo Nacional 2002, Santo Domingo, República Dominicana. <http://www.one.gob.do>

76 Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, "Diagnósticos socioeconómicos", Santo Domingo, Republica Dominicana, 2006

77 ONE, Censo Nacional, 2002

78 Ibid

79 Otro estudio realizado por Manuel Orozco en 2008 estimó que 37% de las familias dominicanas reciben remesas. "Migración y Remesas en República Dominicana" http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Encuesta%20de%20Remesas%20a%20RDominicana1108_FINAL.pdf

80 Pablo Fajnzylber y J. Humberto López "Cerca de casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, Washington D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2007.

81 G. Perry, W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajzylberg. A. D. Mason y J. Saavedra "Informality in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C.2007.

82 Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo et. alt. *La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la Republica Dominicana*, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2007

83 Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, "Diagnósticos"

84 OIT, "Panorama de la lucha contra la exclusión social: Conceptos y estrategias, 2003 OIT/STEP. Estivill, Jordi. [<http://www.ilo.org/public/spanish/protection/socsec/step/reslib/publ.php?idpubl=59&lang=ES>]

85 Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, "Análisis del gasto social en los últimos 28 años", Observatorio de Políticas Sociales. Santo Domingo, República Dominicana, 2006,

p. 4. Aquí acogemos la definición oficial del gasto social, referida a “la formación de capital en servicios como agua, urbanismo, alcantarillados, que mejoran las condiciones e incrementan los niveles de vida como en el caso de la educación, la salud, la asistencia social y los deportes. Oficina Nacional de Presupuesto. “Manual de Clasificadores Presupuestarios del sector Público”. P. 154-155.

86 Centro de Estudios Sociales, p.7

87 Ibid, p. 9

88 Ibid. p. 13

89 Oficina Nacional de Planificación, “Estructura Económica, Funcional y Geográfica del Gasto Público Social en la República Dominicana (1978-1999)”. Santo Domingo. Republica Dominicana 2000

90 Lozano y Duarte, “Proceso de urbanización”, p.219

91 De acuerdo con el PNUD, desde finales de los 80 la Guardia Costera de EE.UU. interceptaba anualmente entre 1,200 y 1,400 dominicanos. En el año 1994 se produjeron 4,047 interdiciones y detenciones de migrantes indocumentados que viajaban en embarcaciones extremadamente vulnerables. Esta cifra continuó escalando en 1996, cuando se detuvieron unos 5,430 dominicanos en alta mar, para luego descender nuevamente a partir del 97 y en lo sucesivo, en parte debido a la eficiencia de los controles y también a la relativa mejoría económica que vivió el país a mediados de los 90 y que planteó expectativas, no siempre acometidas en los ciudadanos dominicanos.

92 PNUD, Informe Nacional, 2005, p.128

93 Censo Nacional 2002

94 United State Census 2000, United States, 2004. <http://www.census.gov>

95 Por las rutas del Tráfico Humano. Periodico virtual Clarin, Argentina 06/02/2000 www.clarin.com

96 Lozano y Duarte, “Proceso de urbanización”, p 248

97 ONE, Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, ENHOGAR-2005, Santo Domingo, República Dominicana, 2005

98 Estas respuestas fueron obtenidas a través de los levantamientos realizados por mi entre el 2005 y 2007, para la línea basal del Plan de Seguridad Democrática, bajo la dirección de Newlink y la Secretaria de Estado de Interior y Policía.

99 Documento del Consejo Nacional de Reforma del Estado, Santo Domingo, R.D (Sin fecha).

CAPITULO III

1 Sobre la percepción de desigualdad, ver Isis Duarte, Ramonina Brea y Ramon Tejada Olguin, Cultura Política y Democracia en la Republica Dominicana, 1997, Santo Domingo, R.D. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1998, p. 44; Sobre percepción del aumento de la delincuencia, ver Felix Calvo, Guillermo Milan y Moraima Diaz, “Cultura politica en República Dominicana”, Santo Domingo, República Dominicana, 1999 (mimeo)

2 Jorge Cela y Tahira Vargas

3 Ver Anthony Harriott, Organized Crime and Politics in Jamaica, Breaking the Nexus, Kinston, Jamaica: Canoe Press, p. 58.

4 Discurso del presidente Leonel Fernández en la Cumbre Regional sobre Drogas, Seguridad y Cooperación. Dirección de Información, Prensa y Publicidad de la Presidencia de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, Marzo, 2007.

5 Muchos de estos jóvenes se insertan en el circuito de consumo y distribución tan temprano como los 7 a 9 años de edad, como intermediarios y eventualmente como administradores de su propio puesto de venta. Para mayores detalles sobre consumo en esta población, ver Miric, Marija. "Consultoría para evaluación y documentación participativa de las estrategias para el cambio de comportamiento implementadas con jóvenes miembros de organizaciones de la calle (naciones, gangas y pandillas juveniles)" Santo Domingo, República Dominicana: Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y SIDA. (Enero, 2008).

6 No nos fue posible determinar cómo se estableció este inventario.

7 Fundación Institucionalidad y Justicia, Oficina Nacional de la Defensa Pública y Procuraduría General de la República, "Informe de Resultados del Primer Censo Nacional Penitenciario". Santo Domingo, República Dominicana, 2006

8 Doris Pantaleon, "40% de menores presos es por narco" Santo Domingo, República Dominicana, Listin Diario, 15/08/09.

9 UNODC/World Bank, "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean" Washington, D.C. March 2007 (Report No. 37820) p.63.

10 Esta reclasificación retoma algunos elementos del informe de la OPS/OMS que considera tres tipos de violencia, la colectiva, la autoinfligida y la interpersonal. En el caso de la primera, se define como aquella que es impuesta sobre la colectividad, en la promoción de intereses sectoriales, esta puede asumir la forma de actos terroristas, violencia del Estado, o grupos económicos. Ver la Publicación Científica y Técnica No. 588 de la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, "Informe Mundial sobre la violencia y la salud," Washington D.C: OPS/OMS, 2003 pp. 6-7.

11 Anuarios de la Policía Nacional, 1995-1999 y 1990-1999.

12 Ver, Cabral Ramírez, Edilberto y Mayra Brea de Cabral, "Violencia en la República Dominicana: tendencias recientes". *Perspect. psicol.* [online]. dez. 2003, vol.3-4 [citado 30 Junho 2009], p.146-154. Disponible na World Wide Web: <http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1992-46902003000100016&lng=pt&nrm=iso>. P.6-7

13 Estadísticas de la Dirección Nacional de Control Drogas, años 1988-2000

14 Ver datos de la Procuraduría General de la República, años 2000 y 2001. Estadísticas de Femicidios. www.procuraduria.gov.do

15 Lilian Bobea "De la protesta a la propuesta: Articulaciones entre los movimientos populares y el Estado en la República Dominicana" en Margarita López Maya, *Protesta Popular en América Latina en los años de Ajuste*, Caracas, Venezuela: Nueva sociedad 1999

16 Al respecto, ver Rude, 1967; Charles Tilly, Tarow; López-Maya; Lilian Bobea "De la protesta a la propuesta,

17 Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional Dominicana, años 1997-2000 (mimeos)

18 Grupo focal con líderes comunitarios del barrio Capotillo, 12/2009

19 Morgan, Espinal y Seligson. "Cultura Política de la Democracia" 2006 p.93

20 LAPOP 2006

- 21 Cabral Ramirez y Brea de Cabral, p. 4. También anuarios de la Policía Nacional, correspondiente a 1990-1995 y datos de la Dirección Nacional de Control de Drogas, 1990- 1999; tambien Brea y Cabral,
- 22 Ibid.
- 23 Edilberto Cabral Ramirez y Mayra Brea “Violencia en la República Dominicana”,
- 24 Cabral Ramirez y Brea de Cabral, “Violencia en la República Dominicana
- 25 Ibid. P. 7-10
- 26 Ibid, p.10
- 27 Jana Morgan, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson. “Cultura Política de la Democracia en República Dominicana: 2006”. Nashville, Tennessee:Vanderbilt University, 2006, p.88.
- 28 Un reporte sobre este tráfico ilícito recoge testimonios de traficantes que declararon haber pagado a oficiales fronterizos un promedio de \$4.5 dólares por cada niño. Ver el documento conjunto elaborado por Solidarité Fwontalyé, el Servicio Jesuita para los Refugiados Migrantes de Ouanaminthe (Haití) y Solidaridad Fronteriza. AOL, Trafico de Niños en Haití y Dominicana, Junio 12, 2008. http://noticias.aol.com/articulos/_a/trafico-de-ninos-en-haiti-y-dominicana
- 29 Ver Ayuntamiento del Distrito Nacional, “Encuesta del Gobierno”, 2008
- 30 Ayuntamiento del Distrito Nacional, “Encuesta del Gobierno de la Seguridad” p.39
- 31 Datos de la Procuraduría General de la República, Reporte anual “Razones de muertes violentas”, años 2006, 2007 y 2008.
- 32 Ver, Mayra Brea de Cabral y Edilberto Cabral Ramirez, “La violencia en República Dominicana: naturaleza, evolución reciente y perspectivas de control”. Santo Domingo, República Dominicana, enero 2009. [Psicologiacientifica.com](http://psicologiacientifica.com).
- 33 Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana (ONE), “República Dominicana en Cifras, 2007” Santo Domingo, Republica Dominicana, diciembre 2007 p.330
- 34 Encuesta Newlink Political en ciudades del norte del país. Octubre 2009 (no publicado)
- 35 ONE, República Dominicana en Cifras 2007...p. 332
- 36 Sobre la cantidad de puntos de droga, ver, Revista 110, “DNCD dice en el país existen 20,000 puntos de droga”, 03/26/2008. Sobre las decomisiones, ver, Diario Libre, “Zonas Exclusivas Compiten con Barrios en Comercio de Drogas.” Santo Domingo, República Dominicana. http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=78903
- 37 Encuesta LAPOP, 2007 p.105
- 38 Lilian Bobea/Newlink Political, “Diagnósticos y Planes de Seguridad en Barrios del Distrito Nacional y Santiago, 2005
- 39 Linea Basal del Plan de Seguridad Ciudadana, 2005
- 40 Grupos focales Newlink Political en la zona fronteriza del país, octubre 2009 (no publicado)
- 41 Revista 110, “DNCD y PN lanzan batida y arrestan 1,797 en 48 horas con narcóticos” Santo Domingo, República Dominicana, 9/1/2008.
- 42 Grupo focal realizado con comunitarios provincia Elias Piñas, 2008
- 43 Ayuntamiento del Distrito Nacional, “Encuesta del Gobierno de la Seguridad, 2008”. Santo Domingo, República Dominicana (Observatorio Ciudadano, marzo 2008)
- 44 Acogemos aquí la definición de violencia social de la OPS/OMS como la ejercida por determinados colectivos con el fin de imponer los intereses sociales, como respuesta justificable

frente a las arbitrariedades infringidas desde el poder y por la imposibilidad de la población de alcanzar la justicia por medios no violentos, valiéndose en algunos casos de la violencia de masas, acciones terroristas y otras expresiones de odio grupal. OPS/OMS, "Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Publicación Científica y Técnica (No. 588) de la OPS/OMS., 2003

45 Aquí defino estos ecosistemas criminógenos como una construcción sociopolítica, cultural e institucional que posibilita la confluencia, el traslape y la confrontación de actividades lícitas e ilícitas, que tienen lugar entre actores violentos públicos y privados y que afecta el interés y la sensibilidad colectiva, la cohesión social y el reordenamiento socio-espacial donde operan. Ver también la introducción en este volumen.

46 Ver Philippe Bourgois (2005) "Mas allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde el Salvador", en Francisco Ferrandiz y Carles Feixa (eds), *Jóvenes sin Tregua*

47 Para una lectura más comprensiva sobre sectores estigmatizados, jóvenes pandilleros y procesos de autoexclusión, ver Wim Savenije y K. Andrade-Eekhoff, *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*, FLACSO, San Salvador, 2003. También, Savenije, "La mara Salvatrucha y el Barrio 18 St.", *Foreign Affairs en Español*, 4 (2), abril – junio, 2004. pp. 28 – 46.

48 Ver Phillippe Bourgois, *In Search of Respect: Selling Crack in the Barrio*. Second Ed. London: Cambridge University Press, 2003 p. 8. Como lo destaca el autor, por un lado, esta cultura callejera suscribe un conjunto simbólico, interactivo, valorativo e ideológico que emerge como oposición a la exclusión ejercida contra los pobres por el resto de la sociedad. Por otro lado, puede derivar en autoalienación y mayor degradación.

49 Al respecto, ver Francisco Ferrandiz y Carles Feixa (Eds.) *Jóvenes sin Tregua*, 2005

50 Ver Harriott, *Bending the Trend Line* p. 43; Levy, *Killing Streets*, 2009

51 Entrevista a joven integrante de la organización Black Panthers en Barcelona, Julio 2009

52 Ibid. P.39.

53 Ibid, p.32

54 Grupos Focales Newlink Political, octubre 2009 (no publicado)

55 Newlink, estudio de percepciones en comunidades del interior de República Dominicana. 2009.

56 Procuraduría General de la República. "Informe anual de muertes violentas, homicidios y acciones legales", años 2001-2004, Santo Domingo, República Dominicana, <http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Index.aspx>.

57 Ver Anthony Harriott, *Organized Crime and politics in Jamaica*, p. 170

58 Entrevista dirigente político, diciembre 2009

59 Entrevista agente policial de alto rango, Santo Domingo, Diciembre 2009

60 Grupo Focal comunitarios, Santo Domingo, diciembre 2009

61 Diario F-27 Digital. "Dice Vincho Castillo que fueron Congresistas quienes revelaron nexos aspirantes a cargos con narcotráfico", 6/noviembre/2009. <http://www.diariof27.com/articulo,8149,html>

62 Entrevista narcotraficante, Santo Domingo, diciembre 2009

63 Morgan, Espinal y Seligson. "Cultura Política de la Democracia" p.70.

64 Ayuntamiento del Distrito Nacional, "Encuesta del Gobierno de la Seguridad, 2008

- 65 Esas declaraciones fueron recogidas por la prensa pública el 12 de noviembre del 2004. www.hoy.com.do/app/article.aspx?id=30940
- 66 Primicias, "Penetración del narcotráfico a FFAA y PN provoca expulsión de 820 miembros: Peajes de narcos a militares y policías enriquecen a quienes se dejan sobornar" República Dominicana, 22/septiembre/2009. primicias.com.do.
- 67 Clave Digital, Wilton Guerrero denuncia que los policías dirigían el tumbé en Azua. Santo Domingo, 04/agosto/09. clavedigital.com
- 68 Partido de la Liberación Dominicana, "Presidente Leonel Fernández anuncia proceso de profesionalización FF.AA y Policía". 6/28/2005. www.pld.org.do
- 69 Grupo focal moradores Capotillo, diciembre 2009
- 70 United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank .
- 71 La delincuencia callejera forma parte de lo que Bourgois denomina, cultura de la calle, suscribe un conjunto simbólico, interactivo, valorativo e ideológico que emerge como oposición a la exclusión ejercida contra los pobres por el resto de la sociedad. Por otro lado, puede derivar en autoalienación y mayor degradación. Ver Phillippe Bourgois, *In Search of Respect* p. 8.
- 72 Marc Auge se refiere a los no-lugares para describir espacios que no conforman identidades ni responden a referentes históricos o relacionales. En estos no lugares, los ciudadanos son elementos circunstanciales en escenarios cambiantes. Auge, *Los no Lugares*, p. 83

CAPITULO IV

- 1 Esta noción de Centro y periferia aplicada a la criminalidad ha sido presentada por varios estudiosos de redes criminales, como Phill Williams, *Transnational criminal networks* in John Arquilla and David Ronfeld, *Networks and Netwars*, Pittsburgh: RAND, 2001 pp.61-98; Anthony Harriott, *Organized Crime and Politics in Jamaica, Breaking the Nexus*. Kingston: Canoa Press, 2008
- 2 LAPOP 2010, "Cultura Política", p. 78
- 3 Newlink, Baseline, 2005. Informe elaborado por Lilian Bobeá, consultora, (no publicado)
- 4 Entrevista a dirigente barrial, Los Guandules, noviembre 2005
- 5 Entrevista grupal a dirigentes del barrio Capotillo, noviembre 2009. Transcripciones en posesión de la autora.
- 6 Platzer, "Illicit drug markets in the Caribbean" p. 199. This could be an underestimation, taking into account the numerous street drug vendors and the amount of people involved per transaction in every country.
- 7 Declaración de Laura Hernandez, directora de la ONDP, Clave Digital, 29/nov./2009 accedido el mismo día. www.clavedigital.com
- 8 Declaraciones del Fiscal del Distrito Nacional, Alejandro Moscoso Segarra. Periódico Clave Digital 29/11/09. "Casos de drogas predominan en la defensa pública. www.clavedigital.com
- 9 Ver Mirric, Marija, "consulta para evaluación" p.24
- 10 Ver Tahira Vargas, "Jovenes, Delincuencia y Drogas"
- 11 Ese parece ser el caso de Villas Agrícolas, situado en la periferia del área metropolitana y

con características semi-rurales. Los moradores de los barrios aledanos consideran que allí se consume mas droga que en otros barrios, se vende mas droga pero el progreso económico es menor en comparación con los que venden otros barrios mejor habilitados, lo que indica que se trata mas bien de un mercado de consumo interno. Esta informacion se basa en los grupos focales con moradores de Villas Agrícolas y otros barrios, Newlink, 2005

12 La expresión fue utilizada por un alto funcionario del gabinete gubernamental en una reunión de trabajo, 2006

13 Ver Marcelo Bauman Burgos, "Escuela, favela y ciudad en Rio de Janeiro" en Sonia Fleury, Joan Subirats e Ismael Blanco (eds.) *Respuestas Locales a Inseguridades Globles, Innovación y Cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008, p.

14 A diferencia de los barrios socialmente excluidos, en las zonas residenciales de altos ingresos, el sentido de la necesidad, sobretodo en lo que respecta a las actividades ilícitas que se desarrolla en ellos, responde a razones muy diferentes. Ellos tienen la posibilidad de participar plenamente en estas actividades porque disponen de todo tipo de recursos. En los barrios marginados las actividades ilícitas son generadoras de recursos y por ende constituyen en gran medida un mecanismo de sobrevivencia.

15 La literatura sobre la dimensión sociopolítica de las áreas urbanas marginadas en América Latina es amplísima, solo en Brasil, se recomienda ver los trabajos de Alba Zaluar, *Condominio del Diablo*, Robert Gay, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: a Tale of two Favelas*, Philadelphia: Temple University Press, 1994 Enrique Desmond Arias, *Drugs and Faith in our Neighborgs: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas*, *Latin American Politics and Society*, Vol 46:1, Spring 2004 pp.1-37, Tambien para el caso de Jamaica, los libros de Anthony Harriott, *Understanding Crime in Jamaica*, y mas recientemente, *Organized Crime and Politics in Jamaica*, *Breaking the Nexus*, Kingston: Canoa Press, 2008

16 Lozano, Wilfredo, *La Urbanización de la Pobreza*. Republica Dominicana:FLACSO, 1997 p.96
17 Ibid, p.98

18 Un excelente análisis de este proceso se encuentra en la obra de Laura Faxas, *Republique Dominicaine, Systeme Politique et Mouvement Populaire, 1961-1990*, Francia: Presses Universitaire du Mirail, 2002. Tambien en Lilian Bobeia, "De la protesta a la propuestas," en Margarita Lopez Maya; Emelio Betances, *Movimientos de protesta urbana en la Republica Dominicana*", (buscar referencias publicacion).

19 Ver Centro de Estudios Juan Montalvo, "Diagnóstico Socioeconómico". En Capotillo, para un período de seis meses en el 2005 se registraron 26 muertes. Ver cuadro anexo y datos de la Procuraduría Nacional de la República, 2005. www.procuraduria.gob.do

20 En un período de 10 años, entre 1979 y 1990 se realizaron 2,346, con un promedio anual de 300 huelgas por año. Por otro lado, las Comunidades Eclesiales de Base surgieron de la tradición de la teología de la liberación, y fueron caracterizadas por uno de sus mentores principales, el padre brasileno Fray Beto como grupos pequeños de laicos, sacerdotes y obispos que se orgnizaban alrededor de una parroquia para discutir cuestiones relacionadas a la subsistencia económica, material y espiritual, las desesperanzas y deseos de liberación. Ver Frei Betto, *What Are the Eclesial Base Communities?* Managua, Nicaragua: Centro Valdivieso, citado por Emelio Betances en "Movimientos de Protesta Urbana en República Dominicana" p.8 (s.f.)

- 21 Ver César Pérez y Artilles, Leopoldo. 1992. *Movimientos sociales dominicanos. identidad y dilemas*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- 22 Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Melbourne, Australia: Cambridge University Press, 1994, p.18. Para analizar la situación en República Dominicana, ver Lilian Bobea, "De la protesta a la propuesta: articulaciones entre los movimientos populares y el Estado en República Dominicana" en López Maya, Margarita (editora). *Lucha Popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1999
- 23 Julio Santana, "La Expulsión de los Excluidos", Santo Domingo, Ciudad Alternativa, 2004. La historiografía de la época indica que ya para entonces, sus moradores eran considerados ladrones y gente agresiva y que su presencia arrabalizaba la ciudad.
- 24 Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002
- 25 Ver, Centro de Estudios Padre Juan Montalvo, "Diagnósticos Socioeconómicos de la Circunscripción Tres del Distrito Nacional" Diciembre 2005.
- 26 Ver, "Youth Violence in the Caribbean: A Case Study of the Dominican Republic", UNODC and the World Bank "Crime, Violence, and Development" p. 62. También, datos estadísticos de la Procuraduría General de la República, Reportes anuales de muertes violentas. www.Procuraduria.gob.do
- 27 Encuesta Línea Basal barrios del Distrito Nacional, Newlink, Santo Domingo, noviembre 2005
- 28 Estos datos están contenidos en el Diagnóstico Socioeconómico de la Circunscripción Tres", Centro Juan Montalvo, p. 129. La categoría de desocupación ampliada se refiere a la sumatoria de la población mayor de 10 años, abiertamente desocupada (que tuvo algún tipo de actividad laboral al menos cuatro semanas antes del censo) y la población en edad de trabajar.
- 29 Lozano, *La Urbanización de la Pobreza*, p.120
- 30 EURBA 1991
- 31 Encuesta de Mano de Obra del Banco Central de la República Dominicana, 2000-2005.
- 32 Centro Juan Montalvo, Diagnóstico Socioeconómico, p.131. La informalidad como fenómeno ha sido extensamente estudiada y conceptualizada. Entre los trabajos seminales que asociaban informalidad y marginalidad económica convendría referirse a José Nun, *Marginalidad y Participación Social: un planteo introductorio*. Documento del Simposio sobre la Participación Social en América Latina, México, 1969: 134 y Anibal Quijano, *Marginalidad e Informalidad en debate*. Memoria. Revista mensual de Política y Cultura No. 169, 2002. www.memoria.com.mx/131/Quijano.htm
- 33 A este tema también se ha referido Desmond Arias en el caso de Brasil, ver "*Drugs and Violence*"
- 34 Ayuntamiento del Distrito Nacional, Observatorio Ciudadano, "Primera encuesta de percepción social del gobierno de la seguridad", agosto 2006.
- 35 Centro Juan Montalvo, Diagnóstico Socioeconómico, p.197
- 36 Línea Basal Newlink, Plan de Seguridad Democrática, 2005-2006
- 37 Grupo focal con mujeres del barrio Gualey, 2006
- 38 Grupo focal con comunitarios de barrio 24 de Abril, 2006
- 39 Al respecto, ver el trabajo de Rita Ceballos, "Las Naciones": Violencia y Juventud en la

Actualidad. Aportes para la Reflexión. Centro Cultural Poveda. Serie: Estrategias, No. 4, 2004
 40 En un estudio encomendado por el Banco Interamericano, en el año 200x, Mauricio Rubio encontró que las actividades en las que mas frecuentemente se involucran las pandillas dominicanas son:: consumo de drogas y alcohol en espacios públicos (76%), peleas entre pandillas (69%), robos menores (59%), atracos armados (50%) y asaltos (42%). De acuerdo con Rubio, la frecuencia de estas actividades delictivas y el pandillerismo fue mayor en los barrios de clase baja que en los de clase media y alta. Mauricio Rubio, “Del Narco Sendero a la Pandilla,” p.34-35.

41 Kees Koonings y Dirk Kruijt hablan de este fenómeno al examinar otras experiencias en América Latina [creo que es en fractured cities]

42 Grupo focal con moradores del Ensanche La Fe, noviembre 2006

43 Entrevista grupal con líderes barriales de Capotillo. Diciembre 2009

44 Entrevistas a moradores, Barahona República Dominicana. Diciembre 2009

45 Grupo focal con líderes comunitarios de Capotillo. Diciembre 2009

46 En 1984 Capotillo fue el lugar desde donde arrancó la oposición popular al gobierno socialdemócrata del PRD cuando el entonces presidente Jorge Blanco aceptó firmar con el FMI. En ese momento, la chispa que prendió el barrio se expandió hacia los barrios circunvecinos, desatando la segunda revuelta de abril, esta vez, no para enfrentar la intervención militar de Estados Unidos en el territorio dominicano que desató una guerra civil en 1965, sino para evitar que una institución extranjera, en consonancia con el gobierno nacional, determinaran el presente y el futuro de miles de dominicanos. El paralelismo atemporal de estos tres momentos no puede ser mayor, sin embargo hay una marcada distancia entre ellos. En las revueltas de abril del 84 en Capotillo la gente se lanzó a la calle para defender el derecho a la sobrevivencia.

47 Entrevistas grupales a líderes capotillo, diciembre 2009

48 Grupo focal con mujeres de La Cienega, mayo 2005

49 El armamentismo ha pasado a ser uno de los factores más determinantes de la violencia letal. Los traficantes y las bandas delincuenciales poseen armas de alto calibre, semiautomáticas, revólveres y armas de fuego de producción casera, con las que realizan atracos y defienden sus territorios y puntos de narcomenudeo. Los partes policiales describen el tipo de armas incautadas, en muchos casos se trata de un armamento sofisticado, Ak-47; Uzis y escopetas entre otras. Por el solo hecho de que estas armas son almacenadas en los barrios donde cohabita la delincuencia, la gente común y la represión oficial (ocultas en casas de familia, almacenes, callejones) el espacio deja de ser “tierra de nadie” para pasar a ser un espacio conflictuado, asediado y confrontacional. El armamentismo entre pandilleros dedicados al comercio local de droga, es considerablemente alto y el proceso de aprendizaje entre esta población se da en un 49% a través de sus compañeros de oficio (Rubio, 2006), mientras que entre jóvenes no vinculados a pandillas juveniles la socialización alrededor de las armas se da en un 56% a través de familiares, es decir, por parte de hogares con armas y un 17% aprende a usarlas por otros medios en sus barrios.

50 Estos testimonios se recogieron en grabaciones de los grupos focales realizadas por mi para el Plan de Seguridad Democrática durante la segunda mitad del 2005 y el año 2006.

51 Zygmunt Bauman, *Miedo Líquido, la Sociedad Contemporánea y sus Temores*, Barcelona:Paidós, 2007

52 Tahira Vargas, Jóvenes, Delincuencia y Drogas” p.38

53 La persecución de José Figueroa Agosto y Sobeida Félix Morel, acusado el primero de dirigir una red de narcotraficantes y la segunda de participar en el lavado de grandes sumas de dinero, constituye uno de los mayores escandalos con los que se inicia el 2010, luego de que ambos fuesen apresados y posteriormente liberados por jueces corruptos, con la complicidad de militares tambien corruptos. La busqueda de ambos involucro a organismos nacionales e internacionales como el Buró Federal de Investigaciones (FBI), la Administración de Drogas y Narcóticos (DEA) y la US Marshalls de los Estados Unidos

54 Grupo focal Líderes comunitarios de Capotillo. Diciembre 2009. La alusión a Sobeyda y Florian se refiere a dos casos separados de narcotraficantes involucrados en una red compleja, en el caso de la primera, una red articulada por un capo Figueroa Agosto, que opero por mas de una década en el pais hasta el momento de ser capturado por la DEA y extraditado. Florian era un narcotraficante asesinado dentro de la carcel por un militar de custodia, mientras cumplia condena.

55 Linea Basal PSD, en Capotillo, Gualey, 24 de Abril, Villas Agrícolas; Newlink, 2005

56 Entrevista a residente barrio Luperon, enero 2006

57 Encuesta del Plan de Seguridad Democratica, 2005

58 Entrevista grupal, Gualey, Santo Domingo, 2005

59 In a survey applied in the barrios, only 21% of those interviewed declared not being afraid to circulate in any part of the neighborhood. People mentioned public places considered too dangerous to visit, among them parks, markets, and particular streets. They also mentioned that everybody stays indoors after dusk and during the night because those are the hours when shootings among gangs, robberies and violence are most frequent. Newlink Political, Survey on security neighborhoods National District, November 2005.

60 Entrevista grupal con mujeres, barrio Gualey, 2005, Encuesta del Plan de Seguridad Democratica

61 Entrevistas grupales realizadas por la autora en los barrios 24 de Abril y Gualey, Santo Domingo, Octubre 2006

62 Grupo focal líderes Capotillo, Santo Domingo, 2005

63 Entrevista a residente barrio Gualey, Octubre 2006

64 En países desarrollados, varios estudios han abordado este aspecto de la difusión de la información como catalizadora del miedo, algunos de aportes son: Wesley Skogan, “Fear of Crime and Neighborhood Change,” en Albert J. Reiss, Jr., and Michael Tonry, *Communities and Crime*, Vol. 8 of *Crime and Justice: A Review of Research* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986),p. 215; Wesley G. Skogan and Michael G. Maxfields, *Coping with Crime: Individual and Neighborhood Reactions*. Beverly Hills, California: Sage, 1981; Paul J. Lavrakas, “On Households” en Dan A. Lewis (ed.), *Reactions to Crime*. Beverly Hills, California, Sage, 1981

65 Ibid.p.203. Otros trabajos enfatizan en este factor de desorden ambiental y social, entre los norteamericanos, Dan Lewis y Michael G. Maxfield. “Fear in the Neighborhoods”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 17:160-89, 1980; Ralph B Taylor, Stephen D. Gottfredson and Sidney Brower, “Block Crime and Fear: Defensible Space, Local Social Ties, and Territorial Functioning. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 21: 303-31, 1984. Entre los

- latinoamericanos, se recomienda ver Kees Koonings y Dirk Kruijt, (eds) *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence*, 2007; Alba Zaluar, *Integração Perversa: Pobreza e Trafico de Drogas*, Brasil: Editora FVG, 2004
- 66 Rita Ceballo, *Violencia y Comunidad en un Mundo Globalizado*. Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2004 p.85
- 67 Grupo focal con dirigentes barriales, Capotillo, diciembre 2009
- 68 See Phillippe Bourgois, *In Search of Respect: Selling Crack in the Barrio*. Second Ed. London: Cambridge University Press, 2003 p. 8.
- 69 Grupo focal con mujeres, barrio Gualey, 2006
- 70 Entrevista grupal con moradores del ensanche Luperón, 2007
- 71 Grupo focal residentes Capotillo, 12/2009
- 72 Grupo focal de mujeres, Gualey, Santo Domingo, 2005
- 73 Grupo focal líderes capotillo, diciembre 2009
- 74 Grupo Focal con hombres de la comunidad '24 de Abril' Santo Domingo, Octubre 2005
- 75 See Francisco Ferrandiz y Carles Feixa (Eds.) *Jóvenes sin Tregua*, Barcelona: Anthropos, 2005.
- 76 Lilian Bobea. Estudio de base para el Plan de Seguridad Democrática. 2005
- 77 Ver, estudio aplicado en dos barrios del Distrito Nacional, Los Guandules y Guachupita, en Mirric, Marija, "consulta para evaluación" p.16
- 78 Grupo focal jóvenes de Guachupita, 2005
- 79 Flor, joven entrevistada en Capotillo, 2005
- 80 Grupo focal jóvenes Gualey, 2005
- 81 Línea basal Plan de Seguridad Ciudadana, 2005
- 82 Encuesta de Línea Basal del Plan de Seguridad Democrática, noviembre 2005
- 83 Grupo focal con mujeres del barrio Capotillo, febrero 2005
- 84 Declaración residente grupo focal barrio Guachupita, noviembre 2005
- 85 Entrevistas grupales con residentes de los barrios de Cristo Rey, Kennedy, La Puya, ensanche La Fe, 16 octubre 2006
- 86 Ibid.
- 87 Entrevista a joven del barrio Los Guandules, Distrito Nacional, abril 2005
- 88 Entrevista a morador de Capotillo, 2006
- 89 Grupo focal barrio Capotillo, Santo Domingo norte, octubre 2005,
- 90 Entrevista a líder comunitario del barrio Capotillo, marzo 2006, Santo Domingo.
- 91 Newlink, República Dominicana, Octubre 2006
- 92 Participantes grupos focales de los barrios Cristo Rey, La Puya y La Fe, Santo Domingo, 2006
- 93 Encuesta de Línea Basal PSD, en Gualey, Capotillo, Villas Agrícolas, 24 de Abril, La Otra Banda, La Joya, Cien Fuegos
- 94 Grupo focal con policías del Distrito Nacional, Enero 2006
- 95 Grupo focal con policías del D.N., 2006
- 96 Línea Basal del Plan de Seguridad Democrática, 2005
- 97 Participantes en el grupo focal del barrio Cristo Rey, zona Norte del DN, 2006
- 98 Para Coleman el capital social esta conformado por una multiplicidad de entidades coincidentes en la estructura social y que propician la acción entre los actores (personas o corporaciones) al

interno de la estructura. Para este autor, el capital social “viabiliza el logro de fines “que no se podrían haber logrado en su ausencia”. Coleman, J. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press., 1990.

99 Ver Armony, *The Dobious Link*, p.37

100 Entrevista residente Capotillo, 12/2009

101 Departamento de Desarrollo Humano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo.

102 Entrevista grupal con voceros de las comunidades ante el PSD, agosto 2007

103 Grupo focal mujeres Gualey, Santo Domingo, 2006

104 Entrevista con dirigente Barrial en La Zurza, Distrito Nacional, Noviembre 2005

105 Periódico Hoy digital. Hoy.com.do, 12 de Octubre 2004.

CAPITULO V

1 Ver, United Nations Office on Drugs and Crime and the World Bank, Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. March 2007; (Report No. 37820)

2 Informes de la Procuraduría General de la República, años 2006 y 2008. También Observatorio Ciudadano del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

3 Brea y Cabral, ‘Factores de Riesgo’

4 World Bank, ‘Crime, Violence and Development Treds’ P. 62. Este dato es consistente con la tendencia que parece registrarse progresivamente en el resto de América Latina y el Caribe, con las tasas de homicidios en hombres entre 15 y 29 años mas altas a nivel mundial, es decir, 68.6 por cada 100,000 habitantes, en comparación con 19.4 por cada 100,000 a nivel global.

5 Datos Procuraduría General de la República, 2006

6 UN-LIREC, “Reducción y Prevención de la Violencia Armada. IIISeminario sobre Violencia Armada y Desarrollo, Antigua 16-18 noviembre 2010 (Documento de Trasfondo)

7 Citado por el Banco Mundial,

8 Grupo focal mujeres de Gualey, Santo Domingo, 6/2006

9 Roberto Cassa, Los Jóvenes Dominicanos. Situación y Tareas. Santo Domingo, República Dominicana: Ed. Grupo de Investigación para la Accion Comunitaria (GRIPAC), 1995

10 Seminario “La Faceta Ignorada de la Violencia Juvenil: Estudios Comparativos sobre Maras y Pandillas”, BID 6/10/2006. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=826065>

11 Entrevista a miembro de la nación Los Trinitarios, barrio Capotillo, Santo Domingo, Diciembre 2009

12 En palabras de un joven miembro de una nación” una pandilla es un grupo de 15 a 20 miembros que no tienen control, ellos hacen lo que quiren, son todos superiores, son todos sus propios jefes, son todos matones, lo que significa que no tienen dirección” [Mateo, GF 2005]

13 Entrevista policía destacamento Capotillo, Santo Domingo, diciembre 2009

14 Aunque por las características de nuestro estudio, aquí solo estamos trabajando con las pandillas radicalizadas en los barrios mas empobrecidos, a fin de entender sus dinamicas, interacciones y respuestas que desencadenan en estos escenarios.

- 15 Rita Ceballos, *Violencia y Comunidad en un Mundo Globalizado*; Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones Amigo del Hogar y Centro Cultural Poveda, 2004
- 16 Entrevista con Elvis, ex-dirigente de la Nación Amor Dorado, 2007
- 17 Oficina Nacional de Estadísticas, ONE, República Dominicana: *Estimaciones y Proyecciones de Población. Proyecciones Subnacionales 1990-2020. Tomo V. RD: Departamento de Estadísticas Demográficas, Sociales y Culturales.* 2009
- 18 CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2008.* Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas. (2008)
- 19 CEPAL (2008). *Panorama Social de América Latina 2008.* Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- 20 Oficina Nacional de Estadísticas (2009). *Panorama Estadístico. Deserción Escolar en República Dominicana. Boletín No. 11, Año 2. Dpto. de investigaciones.*
- 21 PNUD. (2008). *Informe de Desarrollo Humano. República Dominicana 2008. Desarrollo Humano, una cuestión de poder. Rep. Dom: Editora Taller.*
- 22 Grupo focal con jóvenes del barrio Gualey, Santo Domingo, 2006
- 23 Grupo focal jóvenes barrio Gualey, DN, 2006
- 24 Benedict Anderson,. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism..* New York: Verso, 2003 (Thirteenth edition).
- 25 La mayoría de las naciones además de contar con una estructura jerárquica y un repertorio de simbolismos (estética), tienen reglas escritas, como las reglas de la Almath Latin Kins que presentamos aquí. También poseen *mensajes de conciencia*, que son un cierto tipo de reflexiones, sentimientos cuya función es la de sensibilizar y orientar a sus miembros en el marco de los parámetros éticos de la nación.
- 26 Cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), 2006, 2007 y 2008. Por otro lado, datos comparados a nivel mundial destacan que tanto víctimas como perpetradores de estos actos violentos pertenecen a los mismos rangos de edades, por lo general se trata de grupos de jóvenes, varones. Ver United Nations, *World Youth Report: The Global Situation of young people.* (E.03.IV.7), 2003.
- 27 Mayra Brea y Edylberto Cabral, *“Factores de Riesgo y Violencia Juvenil en República Dominicana”* 2009
- 28 Datos de la Dirección Nacional de Control de Drogas, 2009
- 29 Censo Penitenciario, Procuraduría General de la República, 2006. Citado por Mayra Brea y Edylberto Cabral. *“Factores de Riesgo”*
- 30 Inter-American Development Bank, *“School-based violence prevention technical note 11.* IADB, Washington D.C. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCTechnicalNote11E.pdf>, 2004
- 31 Wendy Cunninham et al. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean: Understanding the Causes, Realizing the Potential.* World Bank Washington D.C.(2008)., p.106
- 32 70% de los jóvenes varones que desertaron la escuela alegaron la condición socioeconómica desfavorable como la razón fundamental para el abandono escolar. Brea y Cabral *‘Factores de Riesgo’*
- 33 Ver Cayo, Benabarre y García *“Estudio Cualitativo Exploratorio de las Pandillas Juveniles en la Ciudad de Arica, Limite, 008.* Universidad de Tarapacá, 2001 pp. 3-36

- 34 Pinker, Steven, *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*, New York: Viking, 2002
- 35 Grupo focal jóvenes barrio Capotillo, 2005
- 36 World Bank, "Youth Development in the Caribbean" Washington, 2002, p.vii
- 37 Rubio, 'Del narcosendero a la Pandilla'
- 38 Este concepto fue introducido por el Banco Mundial en el informe citado aquí de Cunninham, *Youth at Risk*" P.
- 39 Wendy Cunninham et al. '*Youth at Risk*' p. 140. En adición al estudio *Youth at Risk*, se recomienda ver Blum R. W. y P. Rinerhart, "Reducing the risk: Connections that make a difference in the lives of youth." Minneapolis, Division of General Pediatrics and Adolescent Health. University of Minnesota, 1997
- 40 Rubio, "Del narcosendero", p. 29
- 41 Extractos de la investigación sobre "Jóvenes, Delincuencias y Drogas", por Tahira Vargas, Santo Domingo, Febrero 2008, pp.15-17
- 42 Ibid.
- 43 Ibid.
- 44 Cunnigham, "Youth at Risk in Latin America" p.77
- 45 Ibid, p.78
- 46 Grupo focal con jóvenes del barrio La Cienega, 2005
- 47 Ver World Bank, *Caribbean Youth Development: Issues and Policy Directions*. Washington D.C., Human Development in Latin America and the Caribbean Region. 2003
- 48 Entrevista con el General de Brigada Victor Burgos, encargado de la unidad Manejo de Grupos de la Policía Nacional. Santo Domingo, diciembre 2009
- 49 Rubio, "Del Narcosendero a la pandilla" p. 12
- 50 Vargas, "Jóvenes, delincuencia y drogas" p. 26
- 51 Por ejemplo, Zaluar, "The paradoxes of democratization in Brasil" p.4
- 52 Ibid. p.16
- 53 Cunnigham, "Youth at Risk", p.94. De acuerdo con este estudio, la tasa de desempleo juvenil de República Dominicana para la década 1993-2003 fue de 1.91, ligeramente por debajo del promedio para América Latina y el Caribe, de 1.95. El país no era de los peor posicionados, pero tampoco de los mejores.
- 54 Grupo focal de jóvenes del barrio Gualey, Santo Domingo, 2006
- 55 Rubio, Mauricio, "Del Narcosendero a la pandilla: violencia juvenil en República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Febrero 2006, p.3
- 56 Entrevista a traficante de drogas, Esperanza, República Dominicana. Diciembre 2009
- 57 De acuerdo con la clasificación que hace la oficina regional de la INTERPOL en San Salvador, las Pandillas Juveniles Delincuenciales son estructuras organizadas definidas, utilizadas por el crimen organizado y capaces de cometer violaciones, atracos, lesiones y homicidios, la mayoría de sus miembros han roto su vínculo familiar. Por otro lado, identifican las Pandillas o Bandas Criminales, como estructuras de crimen organizado, cuentan con apoyos logísticos y toda una estructura que les permiten cometer delitos como: extorsión, homicidio, secuestro, narcoactividad, lavado de dinero y otros. "Fenómeno de las Pandillas en la Región Centroamericana y la Importancia de la Cooperación Internacional", OIPC, INTERPOL, oficina subregional de San Salvador, Junio, 2005.

- 58 Grupos focales con residentes y líderes comunitarios del Distrito Nacional, 2005 y 2006
- 59 Entrevista a joven comunitario en Capotillo, noviembre, 2005.
- 60 Mateo, grupo focal con jóvenes de Capotillo, 11/2005
- 61 Entrevista a alto oficial policial responsable de la unidad de jóvenes en conflicto con la ley, 2007.
- 62 Para conocer en detalle los orígenes y evolución de la Todopoderosa Nación de Reyes y Reinas Latinos, se recomienda revisar el texto de David C. Brotherton and Luis Barrio, *The Almighty Latin King and Queen Nation, Street Politics and the Transformation of a New York City Gang*. New York: Columbia University Press, 2004 y los trabajos de Larry MCSHANE, "N.Y. gang king claims princely motives". *Los Angeles Times* (8 de febrero de 1998). P. 26. y MCSHANE, Larry. "King Tone's double-life: preaching family values, dealing drugs". *Associated Press Newswire* (12 de julio de 1999). *Chronicle* (13 de enero de 1999). P. 2.
- 63 Rubio, "Del narco sendero a la pandilla" p.25
- 64 Grupo focal La Ciénega, 11/2005
- 65 Entrevista a joven integrante de pandilla en el barrio Los Guandules, 11/2005
- 66 Grupo focal con moradores de La Ciénega, 11/2005
- 67 Grupo focal con jóvenes de Los Guandules, 2005
- 68 Encuesta línea basal barrios zona norte, Distrito Nacional, octubre 2005
- 69 Rubio, "Del narcosendero a la pandilla" p. 34
- 70 Rubio, Mauricio, del Narcosendero a la pandilla: violencia juvenil en República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Febrero 2006, p.3
- 71 Fabio Abreu, Foro Nacional Sobre la Violencia. Hacia el Diseño de un Sistema de Protección Ciudadana
- 72 Entrevista a policía zona norte, octubre/2006
- 73 Entrevista realizada a Mateo, ex dirigente de la nación Amor Dorado, 2006
- 74 Estudio sobre las naciones realizado por estudiantes de cátedra de sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, (Sin fecha). Algunos de estos parámetros valorativos fueron también similares a los observados por mí en un documento no publicado de una de las naciones intitulado "Las reglas de La Sangre" (mimeo)
- 75 "Reglas de un Soldado." *El Manifiesto de la Poderosa Nación de Reyes Latinos.* (Documento mimeo en posesión de la autora del estudio)
- 76 "El Manifiesto de la Poderosa Nación de Reyes Latinos" (mimeo, sin fecha)
- 77 "Manifiesto de la Poderosa Nación de Reyes Latinos", documento en posesión de la autora.
- 78 Enrique Desmond Arias, *Drugs & Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks & Public Security*. Chapel Hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 2006
- 79 Rubio, Mauricio, *Ibid*, p.

CAPITULO VI

1 En la última década se han producido varios estudios y diagnósticos institucionales. Ver por ejemplo, Bobea, 'Economía Política de la Inseguridad'; Bobea, *Soldados y Ciudadanos*; Rivera-

Cira, *El sector Justicia y la Reforma*; 'Gitliz y Chevigny, ' Crisis y Reforma'; Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Sain 'Hacia una Política de Seguridad Ciudadana

2 Artículo 55, Inciso 1 de la Constitución de la República Dominicana

3 Ley No. 22 del 27 septiembre del 1965 que subordina la Policía Nacional a la Secretaría de Interior y Policía. Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-04 del 12 de enero, 2004 que establece la naturaleza, objetivos y estructura orgánica de la PN y crea el Consejo Superior Policial, presidido por el Ministro de Interior.

4 Sain, '*La Reforma Policial*' p. 24-25

5 Ibid.

6 Ibid. p. 19

7 Sain, 2008 p.252-253

8 Este proceso lo he estudiado antes en "Recomposición de las fuerzas de seguridad en el Caribe y su impacto en las relaciones civico-militares" en Lilian Bobea, *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. República Dominicana: Ed. Amigos del Hogar y FLACSO, 2002 pp.41-119

9 La PN se creó mediante decreto presidencial No.1523 del 2 de Marzo del 1936

10 Bobea, '*Recomposición de las Fuerzas de Seguridad*'

11 Ley 22/65, artículo 33 de la Ley Orgánica 6141/62. Sin embargo, es el presidente de la República quien designa al jefe de la policía, en virtud del artículo 35 de la referida ley

12 Ley Orgánica de la PN 6141/62, art. 2

13 De estos, aproximadamente 2.2% son cadetes y el 85% son alistados y suboficialidad. Más del 8% son mujeres. Los grados que detenta la alta oficialidad son: Mayor General, General, Coronel, Teniente Coronel, Mayor. La suboficialidad intermedia: Primer y Segundo teniente, Cadete. Los subalternos son: Sargento mayor, Primero y Sargento, Cabo, Raso y Conscripto.

14 Artículo 21 de la ley 6141 del 1962 y ley 96-04, del 22 de diciembre del 2003

15 Al respecto, ver Marcelo F. Sain, "La reforma policial en América Latina", trabajo presentado en el seminario internacional, Reforma policial, ciudadanía y democracia, Bogotá, Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Nueva Sociedad, 30-31 marzo 2009, p. 7 (versión impresa no publicada). Para Sain, la autonomía institucional se expresa en la transferencia a la institución policial por parte del poder político de la responsabilidad de definir sus propias funciones, misiones y roles institucionales, establecer sus propios criterios y medios de cumplimiento, establecer sus objetivos y orientaciones generales de la seguridad pública. Todo ello deriva en una independencia doctrinal, orgánica y funcional de los cuerpos del orden, frente al gobierno estatal, la sociedad política y civil, colocando este sector por encima de la autoridad constitucional y del gobierno.

16 Se calcula que existen unos 7,000 oficiales de alto rango, comparado con unos 15 en los niveles más operativos más bajos.

17 Es sabido sin embargo que en países con más altos niveles de conflictividad social y política, como Colombia, el ratio es de 215 policías por cada 100,000 habitantes.

18 Evaluación realizada por M. Sain para el IIDH, 2003 p. 17 (mimeo)

19 Ibid, p.20

20 Sobre esto ver mi artículo "¿Juntos pero no Revueltos? De la militarización policial a la policificación militar, implicaciones. Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.90-102.

- 21 Constitución de la República Dominicana, 2010.
- 22 Entrevista a un alto oficial de la Policía Nacional, Santo Domingo, 2006
- 23 Artículos 225 a 229 de la Ley Orgánica 6141/62
- 24 Ver Cruz, Maltrato Policial.
- 25 Ibid, p.2
- 26 Ibid
- 27 Esta situación dio pie incluso a la conformación de un movimiento de protesta pacífica aglutinado bajo el slogan “policia no me mates, yo me paro en lo claro”, con amplia difusión virtual por internet, twitter y facebook.
- 28 Gitlitz y Chevigny, ‘Crisis y Reforma’
- 29 Artículo 3, (42) del Código de Conducta de Naciones Unidas para los Agentes responsables de hacer aplicar la ley.
- 30 Un caso que ilustra este fenómeno tuvo lugar en el 2008 en Santo Domingo cuando tres jóvenes fueron ejecutados por varios agentes de la policía. Este caso tuvo resonancia en los medios de comunicación por el perfil que presentaba de ajuste de cuentas. Sobre este caso, se realizó una encuesta de opinión (dar datos newlink)
- 31 32% de los que usan frecuentemente sus armas admitieron que las han usado más de 12 veces, mientras 45% dijo haberla usado entre una y tres veces durante el año 2005. Newlink, Encuesta Interna de la Policía Nacional, República Dominicana, Octubre 2006.
- 32 Datos de la Procuraduría General de la República, Santo Domingo, República Dominicana 2006. www.procuraduria.gov.do
- 33 En los estudios realizados por el Barómetro de las Américas se determinó que los sectores más afectados por la brutalidad policial en América Latina tienden a ser los jóvenes, varones y los más activamente involucrados políticamente, así como los ideológicamente tendenciados hacia la izquierda y los residentes en ciudades grandes. José M. Cruz, p.3 y 4
- 34 Grupo focal comunitarios barrio Capotillo, 2006
- 35 Entrevista grupal, barrio Capotillo, Santo Domingo, diciembre 2009
- 36 ENJUS-2006 p.126, cuadro 6.9
- 37 Grupo focal moradores Capotillo, Santo Domingo, diciembre 2009
- 38 Grupo focal Barahona, R.D. diciembre 2009
- 39 Grupo focal policías, 2006
- 40 Entrevista sargento policial, Santo Domingo, 2005
- 41 Grupo focal policías Santo Domingo, 2005
- 42 Narcotraficante Capotillo, diciembre 2009
- 43 Entrevista a vendedor de droga, Navarrete, República Dominicana, diciembre 2009
- 44 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *Resultados de la IV Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia, DEMOS 2004*. Resultados preliminares. Santo Domingo, República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Noviembre 2004 p. 20.
- 45 Barómetro de las Américas, ‘Cultura Política’ p.88
- 46 Frühlig, *Violencia y Policía en América Latina*, p.117
- 47 En el estudio realizado por Guillermo Milan y Cesar Pérez, ‘La Criminalidad en República Dominicana, resultados de una encuesta. Santo Domingo, R.D. noviembre 2002, 37.8% de los

encuestados declaró haber sido testigo el o alguien en su familia de un acto de soborno y 87.6% no justificó los hechos de soborno.

48 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson , Encuesta DEMOS 2004

49 Oficina Nacional de Estadísticas, Secretariado Técnico de la Presidencia, Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, ENHOGAR, Santo Domingo, Republica Dominicana, Noviembre 2005, p. 63.

50 Grupo focal moradores Capotillo, diciembre 2009

51 Grupo focal lideres barriales, Santo Domingo, 2005

52 Sain, *La Reforma Policial*, p.16

53 Decreto Presidencial 906 del 2000

54 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, “Resultados de la IV encuesta nacional de cultura politica y democratica” DEMOS 2004, Santo Domingo, Republica Dominicana, noviembre 2004. <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/ksEH6/Resultados%20de%20la%20IV%20Encuesta%20Nacional%20de%20Cultura%20Politica%20y%20Democracia%20Informe%20Prelimnar%20Sintesis.pdf>

55 Demos 2004

56 En el año 2004, 66% de los entrevistados en la encuesta DEMOS se pronuncio negativamente al valorar el funcionamiento de los servicios públicos, reflejando así la aguda crisis de confianza en las instituciones publicas. De estos, el promedio de confianza en la Policía se situaba en 33.3% mientras que en la justicia fue de 34.2%, en contraste con las Fuerzas Armadas que registro un nivel de confianza de 38.9%. Hay que decir sin embargo que ese mismo año, el deterioro de la confianza en el presidente fue tan alto que el promedio se situó en 23%.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Participacion Ciudadana, Veinte Anos de Impunidad, Investigacion de Casos de Corrupcion en la Justicia Dominicana 1983-2003. Santo Domingo, R.D., 2004

60 LAPOP, 2006 p.100

61 DEMOS 2004, p. 6

62 Ibid

63 Informe del PNUD, pag.225. Sin embargo, otras fuentes ofrecen cifras mas altas de prision preventiva para muchos paises de America Latina. El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD la situa en 70%, “Crisis tras las rajass en Latinoamérica”, BBCMUNDO.Com, en el portal de internet: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/carceles/newsid_4331000/4331358.stm

64 Desde el año 1999 se intensificó la presión social en pro de las reformas policial y judicial. Instituciones académicas y organizaciones de derechos humanos sometieron propuestas y participaron en vistas públicas algunas de ellas promovidas desde las comisiones de seguridad del Congreso Nacional.

65 Ley Institucional de la PN No. 96-04, art 2, Objeto

66 Whitehead, ‘Citizen Insecurity’ p. 305

67 Ver Ungar, *Elusive Reform*

68 Las politicas de mano dura y sus diferentes modalidades (cero tolerancia, super mano dura,

plan escoba) tienen su referente más cercano en la teoría de “Ventanas Rotas” popularizada en Estados Unidos por xxx durante los 60s. Esta política sustentaba un llamado a la intolerancia ante el delito menor, la intimidación y el deterioro del medio como supuestos precursores del crimen y desafíos a la ley. Consecuentemente, en teoría y práctica se recomendaba minimizar las oportunidades de comisión de crímenes actuando ‘preventivamente’ y focalizadamente respecto a delincuentes o posibles delincuentes. Históricamente, la mano dura tiene un referente innegable en América Latina en la tradición autoritaria y militarista del manejo de la cosa pública.

CAPITULO VII

1 De acuerdo con Emilio Lange, la política criminal se refiere a “el conjunto sistemático de principios según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución” en *La teoría de la política criminal*.

2 En 1996, siendo elegido por primera vez Leonel Fernández Reyna, creó un grupo de trabajo (task force) permanente, la Comisión Nacional de Reforma y Modernización del Estado. Esta comisión tuvo a su cargo seleccionar, promover y monitorear las reformas más perentorias a las instituciones estatales. Esta comisión trabajó bajo un seguimiento directo de presidente. Una de las pocas áreas que no abarcó el trabajo de la Comisión fue el de la reforma policial. Sobre la experiencia en América Latina, especialmente en Centroamérica estas políticas comenzaron a implementarse después de los acuerdos de paz firmados entre los ejércitos irregulares y los gobiernos y con la caída de las dictaduras militares, cuando estas sociedades pasaron del conflicto armado al auge de la criminalidad y la violencia social armada.

3 Decreto presidencial No. 263 del año 2005, Santo Domingo, República Dominicana

4 Newlink Political Consulting and Research, ‘Plan de Seguridad Democrática’ (documento conceptual)

5 PNUD, IDHCA 2009-2010 p.32

6 Documento “Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana” Newlink Strategic Communication, Miami/ República Dominicana, Febrero 2005

7 Alda y Beliz, ¿Cuál es la salida? P. xiii

8 Ibid, p.xviii; también Cohen, S ‘Crime and Politics’; Douglas, M. *Risk and Blame*

9 En este aspecto, ver Pegorano, J. “Teoría Social, Control Social y Seguridad”

10 Documento conceptual, Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana, preparado por el equipo de asesores Newlink Political and Research, Miami/República Dominicana, Febrero 2005 P.1

11 Clave Digital, “Presidente Fernández promete garantizar la seguridad nacional” 4/9/2005.

12 Ibid

13 Sulbrandt, ‘Redes interorganizacionales en la administración pública’

14 Teixeira, ‘O desafio da gestão das redes de políticas’

15 Entrevista a Dirigente Barrial, ‘Resultados de la Evaluación del PSD’, (documento no publicado)

16 Ibid.

17 Entrevista Grupal con líderes comunitarios. ‘Resultados de la Evaluación’

- 18 Cumbre por la Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Mundial, Republica Dominicana, Mesa de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana. Informe de Relatoria, 19 de febrero 2009
- 19 Secretaria de Estado de Interior y Policia. Plan de Seguridad Democratica, 2004-2008.
- 20 Documento conceptual del Plan de Seguridad Democrática, Newlink, Secretaria de Interior y Policía, Santo Domingo, República Dominicana, 2005 (Mimeo)
- 21 Plan de Seguridad Democrática, “Manual de Procedimientos”, Secretaria de Interior y Policía/ Newlink, Santo Domingo, R.D. 2006 p. 5
- 22 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ‘Hacia una Política de Seguridad’
- 23 Sain, *La Reforma Policial*, p.82; Dammert y Zuñiga, ‘Autonomia Policial’ pp.60,61
- 24 Entrevista con el ministro de Interior y Policia, Franklin Almeyda Rancier, 2007
- 25 Estatuto del Ministerio Publico, Artículo 47, numeral 5, que lee “Dirigir la politica de Estado contra la criminalidad, en coordinacion con los lineamientos trazados a tales fines por el Poder Ejecutivo”
- 26 Procuraduria General de la Republica, “Bases para un Plan Nacional de Política Criminal del Estado Dominicano” Republica Dominicana, 2005 p. 41(mimeo)
- 27 Ibid. p.17
- 28 Ibid, p.18
- 29 Sobre esto han escrito Laura Chinchilla y José María Rico, “La prevención comunitaria del delito. Perspectivas para América Latina” p. 13
- 30 Procuraduria General de la República, ‘Bases para un Plan Nacional’ p.33-40
- 31 El Código Procesal Penal se promulgo como ley en junio del 2002; Ley 76-02, Código Procesal Penal de la Republica Dominicana.
- 32 Este grupo estaba conformado por el Colegio de Abogados, la Fundacion Institucionalidad y Justicia, el think tank Participacion Ciudadana entre otros.
- 33 Beliz, ‘Hacia una nueva generacion de reformas? P. 99
- 34 Ibid. pp. 2,3
- 35 Informes anuales sobre muertes violentas y acciones legales de la PN. Procuraduria General, extraido del Observatorio del ADN,, 2007
- 36 Ibid., p.48
- 37 Procuraduria General, estadísticas anuales
- 38 Así consta en las primeras evaluaciones realizadas al PSD por Newlink y por la Secretaria de Interior (Documentos no publicados), también la evaluación realizada por el Centro de Estudios Padre Juan Montalvo. Encuesta de Percepción Barrio Seguro. Santo Domingo, República Dominicana, 2006. Versión CD.
- 39 Evaluacion Newlink Research, 2008
- 40 Encuesta del Observatorio del ADN, 2008
- 41 Encuesta del Observatorio del AND, 2010
- 42 Latinobarometro 2010, p.91
- 43 Ibid p.14
- 44 Morgan, Espinal y Seligson, *Cultura Política de la Democracia*, 2008 p.21
- 45 Latinobarometro, p.18
- 46 Ibid. P.95

- 47 Sain, *La Reforma Policial*; Bailey and Taylor. 'Evade, Corrupt, or Confront?'
- 48 Ver Harriott, 'Police Transformation and International Cooperation', p. 124
- 49 Participacion de la autora en la reunion con el presidente Fernandez donde este tomo esta decision.
- 50 Uildrik, 'Police Reform' p.4,5
- 51 Entrevista con Rafael Pardo, Consultor del BID, noviembre 2010
- 52 Centro Juan Montalvo, 'Encuesta de percepcion Barrio Seguro' 2006
- 53 Evaluacion Newling en todos los barrios donde opera el PSD, Santo Domingo Junio 2008
- 54 Newlink Research, 'Encuesta de Opinion Percepcion sobre la Seguridad Ciudadana en República Dominicana, Enero 2009
- 55 Centro Juan Montalvo, 2006
- 56 Entrevista a residente de barrio, mayo 2008
- 57 Ibid, p. 126
- 58 Latinobarometro 2010
- 59 Centro Juan Montalvo, 'Encuesta de Percepcion de Barrio Seguro,
- 60 Newlink Research, Evaluacion de segundo termino, Santo Domingo, 2006
- 61 Newlink, Diagnostico en barrios del DN, 2005 (no publicado)
- 62 Latinobarometro 2010 p.96
- 63 Ibid p.51
- 64 Ibid, p.37
- 65 Vocero comunitario entrevistado para la evaluacion del PSD por Newlink Research, 2008
- 66 Residente entrevistado para la evaluacion del PSD, Newlink, 2008
- 67 Observatorio ADN 2010 p. 20,21
- 68 Entrevista a residente barrio zona norte DN, junio 2008
- 69 Entrevista a vocero comunitario para el seguimiento del PSD en los barrios, junio 2008
- 70 Gabaldon, 'Tendencias y Respuestas hacia la Violencia Delictiva'; Beliz,, 'Hacia una Nueva Generacion de Reformas?'
- 71 Infome del Observatorio Ciudadano del ADN, 2010, www.adn.gob.do
- 72 Para una discusion mas amplia sobre este tema ver, Wolfrang y Ferracuti, *The Subculture of Violence*.
- 73 Latinobarometro, 2010 p.37
- 74 Observatorio Ciudadano de la Seguridad, Primer Boletin, ADN, Santo Domingo, D.N. abril 2009. [http:// www.adn.gob.do](http://www.adn.gob.do)
- 75 La definicion es de Grindle, 'Despite the Odds' p.5; Beliz, *¿Cual es la Salida?*; Whitehead, 'Citizen Insecurity and Democracy' p.279
- 76 Grindle, 'Despite the Odds' p.5
- 77 Ver Marilee Grindle, "Designing Reforms, Problems, Solutions and Politics" KGS Faculty Research Working Papers (RWP01-020) Noviembre 2001.
- 78 Grupo focal policías, octubre 2006
- 79 Gault, 2007,'Una cuestion de confianza' p.96

CAPITULO VIII

1 Este concepto, acuñado por A. Clunan y H. Trinkunas se refiere a la erosión que experimenta la autoridad y la soberanía estatal en regiones geográficas donde solía percibirse como el único árbitro económico y político, así como el proveedor principal de seguridad. Para ambos autores, bajo condiciones especiales surgen autoridades concomitantes capaces de proveer servicios y asumir funciones similares a las del Estado formal. Clunan y Trinkunas, *Alternatives to State Authority* p. 289-290

2 Lo primero comenzó a ser suplida al inicio del PSD con la capacitación de técnicos en el exterior y el establecimiento de programas de formación nacionales impartidos por especialistas extranjeros.

3 I conceive them as concurrent consolidated and emerging illicit, criminal and violent practices, relations and agents frequently associated with organized crime, drug trafficking and high level corruption. This interactions cross-cut political, economical and social realms, but they express concretely at territorial level

4 Bailey, 2009

5 La tesis de José J. Samper Escobar, "The Politics of Peace Process in Cities in Conflict: The Medellín Case as Best Practice", (Master in City Planning), Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, June 2010, documenta en detalle la experiencia de Medellín]

6 El modelo implementado replica la experiencia agotada por Viva Rio en las favelas brasilenas, y se orienta a crear oportunidades de movilidad social, fortalecer la comunicación entre actores dentro y fuera de las comunidades de intervención, rehabilitación física e intervencionismo social, restauración de las actividades productivas y comerciales, todo lo cual apunta a la revalorización de las comunidades. Para un mayor conocimiento del proyecto ver; *Social Integration, Ergo, Stabilization: assessing Viva Rio's security and development programme in Port-Au-Prince*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009. <http://www.comunidadessegura.org/en/node/42433>

7 Horace Levy, *Killing Streets and Community Revival*, Jamaica: Arawak, 2009

Summary

Based on ethnographic and sociological research in urban marginal neighborhoods of the Dominican Republic over the past decade, this study explores how the Dominican state and the most vulnerable members of Dominican society have come to terms with a new complex criminality, with repercussions for public security and democratic governance.

I argue that in a “young” democracy like the Dominican Republic, the state has struggled to impose its authority and legitimacy in poor neighborhoods. Other actors rival the state by providing what has been called “alternative governability,” in which non-state actors provide employment and security, impose their own order through violence, and establish new norms and identities for poor residents. In that regard, the study identifies two phenomena that have affected security and democracy in the country. First, the development of what I call “criminogenic ecosystems” in which there is an overlap of older and newer forms of violence and criminality protagonized by unregulated violent actors and organizations. Even though these ecosystems manifest themselves basically in local territorial terms, they have national and transnational projection. In the most marginal neighborhoods criminogenic ecosystems emerge as a product of the (negative) adaptation by the poorest Dominicans to adverse conditions. The fact that people in poor neighborhoods tolerate criminogenic and illicit practices suggests that there is more involved than simply coercion and intimidation.

Second, my research found a growing symbiosis between private criminal actors and agents of the state. Unlike common criminal who shun public authorities, complex criminality seeks out state officials at all levels to co-opt them for their illicit enterprises. I call the attraction of organized criminality to government agents “state-tropism. Both phenomena are based on a culture of impunity which increases the public’s lack of confidence in the security and justice systems and morally legitimizes the exercise of parallel authority and regulatory mechanisms such as vigilantism and violent score settling.

This basic concepts underly the detailed discussions in this dissertation. Specifically, the eight chapters of this volume are organized as follows:

The first chapter “Violence, Security and Democracy,” provides the theoretical background for the later chapters. It introduces categories such as social exclusion, the new violence, criminogenic ecosystems, contested spaciality and parallel authority, all of which guide the premises of the study.

The second chapter, “Preparing the Ground for the New Criminality: The Dominican Political Economy since Trujillo,” documents the evolution of the Dominican state through the political transitions of the last five decades. In this chapter I sustain that the recent upsurge of criminal violence can not be understood without taking into account the new terms of the country’s incorporation into the global economy and the institutionalization of a democracy that nevertheless dragged forward remnants of the old regimes. The modernization of the state and the liberalization of the economy are studied vis-à-vis their exacerbation of economic, social and political informality, spatial segregation, social exclusion and marginalization of important segments of the population. An underlying hypothesis is that during this period, violence also tended to be “democratized,” going from a resource used exclusively by the government to a mechanism used by criminal actors. The instrumental use of corruption and the extra-legal use of force by bureaucrats, the police and the military expressed a systemic embeddeness of segments of the state in criminal activities. Another hypothesis is that the development model put in place in the last thirty years and the political transition which promoted the perpetuation and recycling of the political and military elites rather than a sharp change in who governs created favorable conditions for the emergence of a new criminality oriented toward the state that exploited new opportunities in a context of liberalized economic and political systems.

Looking more closely to the changing nature of violence, chapter three introduces the notion of “criminogenic ecosystems,” a construct of interactions among violent criminal agents that operates on a double track:

at the macro-political level of the national state and organizations on one hand and at the micro-social realm on the other, fed by clientelist practices in environments of social exclusion and growing inequality. The chapter documents the quantitative and qualitative changes in citizen perceptions of insecurity during the last thirty years. Special attention is paid to a sharp spike in violence around 2004. That upsurge manifested itself the systematic use of guns in the commission of crimes against persons, the confrontation among armed actors competing for the emerging drug markets, and the involvement of corrupt officials in illicit activities which contributed to the exacerbation of violence. The public media now offered a distinctive and unfamiliar profile of not only predatory but entrepreneurial crime, with *mafia-style* murders, “sicariatos”, kidnappings and fight among drug dealers. Equally alarming, the new criminals seemed to have formed links with government officials, including not only rank-and-file police officers but also high military officials, bureaucrats, and even members of the Dominican congress. The fact that the only response from the state to these emerging trends was a muscular one, that made the state itself an exponential factor in the homicide rate, raised serious doubts about the government’s ability to respond effectively to a critical challenge to Dominican democracy, and perhaps even to the state itself.

My dissertation shows that the evolution of drug trafficking and organized crime was not an overnight process. The authorities attributed the “new criminality” to shifting modalities in the country’s incorporation in the illicit international economy, from a simple transit hot spot for drugs moving from South America toward the U.S. and Europe, to be a market for different kinds of hard and soft drugs, controlled by transnational networks that opened up micro-markets within Dominican territory.

Other factors included a) deepening exclusion, informality and inequality; b) the encroachment of organized crime organizations; c) the autonomy of bureaucratic agents penetrated by organized crime activities and d) the absence of a rational, integrated and democratic public policy

of citizen security. Each one of these factors re-shape the national security landscape, since the new criminality turned to be more state-tropic and the violence came to be more plural.

In dealing with the structure of opportunities favorable to criminogenic ecosystems, chapter four explores the social reality in the poorest and most marginalized barrios of the National District and Santo Domingo, as the main scenarios for formal and informal interaction among violent and illicit actors. Poor urban areas have expanded rapidly since the 70s, worsening the strain on precarious public services like electricity, water, schools and labor markets. These communities are approached from a sociological perspective, seen as complex cultural micro-systems of relational and survival interactions in which the population faces a growing sense of isolation and stigmatization from other sectors of Dominican society.

Although the new criminality linked to drug trafficking affects all levels of Dominican society -most drug consumers are middle class and wealthy-poor neighborhoods stand at the epicenter of the drug business and suffer the brunt of drug-related violence. The chapter documents the positive and negative social capital that develops within those barrios. It focuses on the processes of resilience and adaptation to insecurity and violence as residents (*moradores*) progressively lose control over their social space as well as their confidence in the institutions responsible for public services and security. Many informants stressed that they were afraid to leave their houses after dark, that they changed their routes to work to avoid drug sales points and dangerous spaces, and that they restricted the freedom of their children to protect them from violence.

By dealing with violence as a renewable resource in the barrios, the chapter also examines inter-generational and intra-community perceptions of and responses to social vulnerabilities and insecurity. These responses articulated from below vary from individual strategies of preventive security to collective *linchamientos* and *serenazgos*. Interviews, focus groups, and surveys conducted by the author in 2005 allow residents to describe the

social, political, and economic changes promoted by drug dealers in their midst. Some of the changes were perceived as having beneficial outcomes for certain groups and individuals while others were seen to have negative impacts on social capital and social cohesion. As part of these dualities, bifurcated discourses emerge on “otherness;” the good and the bad; the moral and the amoral.

Despite higher levels of violence and potential intimidation by gang members as well as fear of the police, it became clear that the residents see neither the criminals nor the police in black and white terms. Even though public security policies in the Dominican Republic, as elsewhere in Latin America and around the world, support the dichotomy between criminals and police, they ignore the reality that for many residents of the barrios, illicit activity may offer certain benefits while official security policies often impact their lives negatively. In fact, residents tend to adapt to the new conditions. Since adaptation allows them to survive, it can be seen as beneficial.

Nevertheless, to the extent that residents embrace values and identities that accept illicit activities and violence, social cohesion and social capital are weakened. From the perspective of the state, the same dynamic also captures police, judges, customs officials, and military officers who are drawn into illicit activity. The fact that organized criminals succeed in providing residents of poor neighborhoods with alternative forms of security, livelihood, morality and even identity and at the same time engage public agents in this trend suggests how seriously it challenges democratic governance.

Chapter five, “The Realm of the Tigueres: Gangs and Nations in the Barrios,” gives a closer look at one of the most contested, at risk and resilient actors within the barrios, the youth. The focus is on those segments of the young population which get involved in petty crime, violence and illicit activities, since they are the most likely subjects to be utilized by drug dealers and other criminals. Another vulnerable and much less understood segment are those affiliated with various types of juvenile organizations such as gangs and nations (*pandillas* and *naciones*). Many of these gangs started as

referential groups to enhance a sense of solidarity, belonging and identity for marginalized young people in the poor barrios. Lately, many of them evolve to be involved in selling drugs in the streets of the barrio and becoming more violent as they have to defend their territory and merchandise from other groups. Despite of what, these *pandillas* differ from Central American *maras* or Jamaican posses or *yardies* since they are less entrepreneurially oriented and less structured than highly transnational entities. Even though some of the larger *pandillas* have branches in parts of the USA and Europe, their connection with prison gangs is more elusive. *Pandillas* and *Naciones* are in general the subject of stigmatization from the security forces and members of their communities. These organizations are analyzed in the chapter in terms of their structures, symbols, activities, and nexus with violent and non-violent actors within the communities. Here, the contrasting policies of the state extremely coercive with youth gangs while permissive with well-connected criminals exacerbate the impression of impunity among citizens. Public policy tends to homogenize all kind of street organizations, making even more inefficient any attempt to reduce social conflict and crime at local levels.

Chapter six, "The Inconstant Janos: Control Agencies against Crime and Violence," contrasts policing at the local level with unfulfilled popular expectations for protection and civil rights guarantee. The police are frequently seen by citizens as another actor which promotes institutional violence as well as being involved in illegitimate activities within the barrios. In the barrios police officials responded to organized crime in two equally ineffective ways: first, by deploying the *mano dura*, or iron fist, through indiscriminate round-ups of young people and the wanton use of lethal force; and second, by succumbing to the influence of the criminal gangs and aiding or protecting criminal enterprises. Behind the dual role of protectors and repressors lays a deeply rooted militarized culture that vindicates the coercive past, glorifies lethal fight against enemies, and promotes martial discipline and an *esprit de corps* that negatively conditions the relationship with the "*pobladores*." Ubiquitous corruption at all levels of the ranks further delegitimizes the police presence in the communities. The state thus contributes to the criminogenic

ecosystems in which no single actor has a monopoly on the legitimate use of violence.

Chapter seven, “Reconstituting Security Governance: The Democratic Security Plan and Crime Policy,” analyzes how the “progressive” government of Leonel Fernandez responded to the new crisis of insecurity by launching an innovative security plan in 2005 based on a holistic and inclusive approach. The Democratic Security Plan offered different methods from the default “*mano dura*.” As a private consultant, I worked with the President and his minister of interior to conduct research in the *barrios* to better understand new criminal processes and the security dilemmas they posed for those communities. In its original design the Democratic Security Plan (DSP) promised to coordinate police reform with a flood of new services to the *barrios* most affected by the upsurge in crime and work closely with churches and community organizations to implement these changes. At the macro-institutional level the DSP involved a major transformation of the public security sector which included a radical reform of the police, the ministry of interior and the justice system. The underlying idea was to restore the state’s authority at the local levels as well as legitimizing its presence through a constructive relationship with society by making its institutions more accountable, reliable and efficient. As this chapter documents, the DSP had some initial success, but ultimately fell short of its promise to establish a comprehensive, sustainable and inclusive policy to prevent or reduce violent crime. Instead, government authority decreased and organized crime continued to gain ground in those *barrios* and within the state. By focusing narrowly on crime fighting rather than a preventive development strategy the PSD lost momentum and credibility..

The concluding chapter offers a general reflexion on the problematic of insecurity and its impact on democratic governance. Recognizing the particularity of the Dominican experience, the study validates its significance as a case study from which several lessons can be derived that could be useful for future attempts to reform security in other Latin American and Caribbean democracies.

Samenvatting

Deze studie maakt gebruik van etnografisch en sociologisch onderzoeksmateriaal voor een analyse van de wijze waarop de Dominicaanse overheid en de meest kwetsbare groepen in de Dominicaanse samenleving omgaan met nieuwe en complexe vormen van criminaliteit en van de gevolgen daarvan voor openbare veiligheid en democratisch bestuur. Het uitgangspunt is dat in een “jonge” democratie zoals de Dominicaanse Republiek de staat moeite heeft om legitiem gezag te vestigen in de arme stadsbuurten. Andere actoren wedijveren met de staat door “alternatief bestuur” te bieden: niet-statelijke actoren verschaffen werkgelegenheid en veiligheid, gebruiken geweld om hun eigen orde op te leggen en bieden nieuwe normen en identiteiten aan arme bewoners.

De studie identificeert twee verschijnselen die veiligheid en democratie in het land aantasten. In de eerste plaats de zogenoemde “criminogene ecosystemen”, gekenmerkt door een overlap van oude en nieuwe vormen van geweld en criminaliteit door ongereguleerde gewelddadige actoren en organisaties. Hoewel deze systemen vooral op lokaal niveau zichtbaar zijn hebben ze een nationale en transnationale reikwijdte. In de meest marginale buurten verschijnen criminogene ecosystemen als het resultaat van (negatieve) aanpassing aan ongunstige omstandigheden door de armste Dominicanen. Het feit dat de bewoners van arme buurten criminogene en onwettige praktijken tolereren suggereert dat er meer aan de hand is dan alleen dwang en intimidatie.

In de tweede plaats identificeert de studie een groeiende symbiose tussen particuliere criminele actoren en agenten van de staat. In tegenstelling tot gewone misdadigers die de autoriteiten vermijden zoekt de complexe georganiseerde misdaad overheidsfunctionarissen op alle niveaus juist op om hen te coöpteren voor hun onwettige activiteiten. Ik noem de aantrekkingskracht van georganiseerde misdaad op overheidsdienaren “staatsropisme”. Beide verschijnselen zijn gebaseerd op een cultuur van straffeloosheid waardoor het wantrouwen van het publiek ten opzichte van

de systemen van veiligheid en rechtshandhaving toeneemt en de morele legitimiteit van parallelle gezagsstructuren en ordemechanismen, zoals vigilantisme en gewelddadige eigenrichting, toeneemt. Deze kernconcepten liggen aan de basis van de gedetailleerde analyse in dit proefschrift. Meer in het bijzonder zijn de acht hoofdstukken van het boek als volgt georganiseerd.

Het eerste hoofdstuk, “Geweld, Veiligheid en Democratie”, biedt het theoretisch kader voor de verdere hoofdstukken. Categorieën zoals sociale uitsluiting, nieuw geweld, criminogene ecosystemen, betwiste ruimten en parallel gezag worden geïntroduceerd. Al deze concepten geven richting aan de premissen van de studie.

Het tweede hoofdstuk, “Wegbereiders van de Nieuwe Criminaliteit: de Dominicaanse Politieke Economie sinds Trujillo”, brengt de ontwikkeling van de Dominicaanse staat in kaart tijdens de politieke transitie van de afgelopen vijftig jaar. Ik laat in dit hoofdstuk zien dat de recente toename van crimineel geweld niet begrepen kan worden zonder rekening te houden met de nieuwe manier waarop het land is opgenomen in de mondiale economie en met de institutionalisering van een democratie die tegelijkertijd kenmerken van het vroegere regime in stand hield. De modernisering van de staat en de liberalisering van de economie worden bestudeerd voor wat betreft hun gevolgen voor de toenemende economische, sociale en politieke informaliteit, ruimtelijke scheiding, sociale uitsluiting en marginalisering van belangrijke segmenten van de bevolking. Onderliggende hypothese is dat gedurende deze periode geweld ook “democratiseerde”: niet langer het exclusieve gebruik van de staat, maar ook een mechanisme in handen van criminele actoren. Het instrumentele gebruik van corruptie en het buitenwettelijk gebruik van geweld door bureaucraten, politiefunctionarissen en militairen wees op een systematische inbedding van delen van de staat in criminele activiteiten. Een andere hypothese is dat het ontwikkelingsmodel van de afgelopen dertig jaar en de politieke transitie die de bestaande politieke en militaire elites aan de macht hield gunstige voorwaarden schiep voor de opkomst van nieuwe vormen van criminaliteit die gericht waren op

de staat en gebruik maakten van de mogelijkheden die geboden werden door geliberaliseerde economische en politieke systemen.

Hoofdstuk drie gaat nader in op de veranderende aard van het geweld door het begrip “criminogene ecosystemen” uit te werken. Hieronder versta ik een stelsel van interacties tussen gewelddadige criminele actoren die opereren langs twee lijnen: op het macropolitieke niveau van de nationale staat en nationale organisaties, en op het microniveau, gevoed door cliëntelistische praktijken in een omgeving van sociale uitsluiting en groeiende ongelijkheid. Het hoofdstuk beschrijft de kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de perceptie door burgers van onveiligheid gedurende de afgelopen dertig jaar. Ik ga met name in op de scherpe geweldspiek rond 2004. Deze piek had te maken met het systematische gebruik van vuurwapens bij misdaden tegen personen, de strijd tussen geweldsactoren in de opkomende drugsmarkten en de betrokkenheid van corrupte overheidsdienaren in criminele activiteiten. In de media kwam een duidelijk nieuw profiel naar voren van ‘zakelijke’ misdaad met maffiamoorden, huurmoordenaars (*sicariatos*), ontvoeringen en confrontaties tussen drugshandelaren. Net zo verontrustend waren de banden die de nieuwe criminelen klaarblijkelijk hadden gesmeed met overheidsfunctionarissen, niet alleen de gewone politieagenten maar ook hoge militaire officieren, bureaucraten en zelfs congresleden. Het feit dat de staat hier alleen maar op reageerde door zijn spierballen te laten rollen, waardoor de staat zelf een exponentiële factor in de moordstatistieken werd, roept ernstige twijfel op over het vermogen van de regering om een effectief antwoord te geven op deze ernstige aantasting van de Dominicaanse democratie en misschien de staat zelf.

Mijn proefschrift laat zien dat de ontwikkeling van drugshandel en georganiseerde misdaad niet plaatsvond van de ene dag op de andere. De autoriteiten schreven de “nieuwe misdaad” toe aan de veranderende rol van het land binnen de illegale internationale economie, van een transitopunt in de drugshandel van Zuid-Amerika naar de VS en Europa, naar een markt voor verschillende hard en soft drugs die gecontroleerd worden door transnationale

netwerken die micromarkten openen op Dominicaans grondgebied. Andere factoren omvatten a) verdieping van uitsluiting, informaliteit en ongelijkheid, b) het uitbreiden van de georganiseerde misdaad, c) de autonomie van bureaucratische actoren die door de georganiseerde misdaad worden gepenetreerd en d) het ontbreken van een rationeel, integraal en democratisch openbaar beleid voor burgerveiligheid. Elk van deze factoren verandert het panorama van nationale veiligheid omdat de nieuwe criminaliteit meer ‘staat-tropisch’ en de onveiligheid meer divers is geworden.

Hoofdstuk vier verkent de sociale werkelijkheid in de armste en meest gemarginaliseerde wijken van het Nationale District en Santo Domingo om zicht te krijgen op de structuren die criminogene ecosystemen in de hand werken. Deze wijken zijn de belangrijkste plaatsen voor formele en informele interactie tussen gewelddadige en illegale actoren. Arme stadsdelen zijn snel gegroeid sinds de jaren zeventig waardoor de toegang tot toch al precare openbare diensten zoals elektriciteit, water, scholen en de arbeidsmarkt is verslechterd. Ik benader deze wijken vanuit een sociologisch perspectief door ze te beschouwen als complexe culturele microsystemen van onderlinge verhoudingen en overlevingsstrategieën waarbinnen de bewoners te maken hebben met een toenemend gevoel van isolatie en stigmatisering van de kant van andere sectoren van de Dominicaanse samenleving.

Hoewel de nieuwe criminaliteit die verbonden is met de drugshandel alle niveaus van de Dominicaanse samenleving raakt – de meeste consumenten van drugs behoren tot de middenklasse en zijn welvarend – bevinden arme buurten zich in het epicentrum van de drugshandel en ondergaan zij het meeste drugsgelateerde geweld. Hoofdstuk vier documenteert het positieve en negatieve sociale kapitaal dat in de wijken (*barrios*) tot ontwikkeling komt. Ik richt me op processen van veerkracht, weerbaarheid en aanpassing ten opzichte van onveiligheid en geweld terwijl bewoners (*moradores*) in toenemende mate de controle over hun sociale ruimte verliezen en het vertrouwen kwijtraken in de instituties die verantwoordelijk zijn voor openbare diensten en veiligheid. Veel informanten benadrukken dat ze bang

zijn om de deur uit te gaan als het donker is geworden, dat zij hun routes naar het werk veranderen om verkooppunten van drugs en gevaarlijke plekken te vermijden en dat zij de bewegingsvrijheid van hun kinderen inperken om ze tegen geweld te beschermen.

Door geweld als een vernieuwbare hulpbron in de wijken te zien onderzoekt dit hoofdstuk ook de intergenerationele en intra-gemeenschap percepties van en antwoorden op sociale kwetsbaarheid en onveiligheid. Deze antwoorden die van onderaf [door de bewoners zelf] gegeven worden variëren van individuele strategieën van preventieve veiligheid tot collectieve eigenrichting (lynchings - *linchamientos*) en buurtwachten (*serenazgos*). Ik heb in 2005 interviews, focusgroepen en enquêtes gehouden zodat de bewoners de sociale, politieke en economische veranderingen konden beschrijven die de drugshandelaren in hun midden hebben teweeggebracht. Sommige veranderingen werden gezien als voordelig voor bepaalde groepen en individuen terwijl andere als negatief werden beoordeeld voor sociaal kapitaal en sociale samenhang. Binnen deze dualiteit ontstonden gespleten vertogen over “de ander”, goed en slecht, moreel en immoreel.

Ondanks de toegenomen geweldniveaus en de mogelijke intimidatie door bendeleden en angst voor de politie werd duidelijk dat bewoners noch de criminelen noch de politie in zwart-wit termen bezien. Hoewel beleid voor openbare veiligheid in de Dominicaanse Republiek net als elders in Latijns Amerika en de wereld gebaseerd is op de dichotomie van criminelen en politie, gaat dit voorbij aan de realiteit dat illegale activiteiten bepaalde voordelen kunnen bieden aan bewoners en dat de officiële veiligheidspolitiek hun leven negatief beïnvloedt. Bewoners passen zich dus aan de nieuwe omstandigheden aan. Omdat aanpassing hen in staat stelt te overleven kan dit als voordelig worden gezien.

Echter, voor zover bewoners waarden en identiteiten omarmen waarbinnen illegale activiteiten en geweld acceptabel zijn, betekent dit de verzwakking van sociale samenhang en sociaal kapitaal. Vanuit het perspectief van de staat bezien raakt eenzelfde dynamiek ook de politie, rechters, douane

en militairen die aangetrokken worden door illegale activiteiten. Het gegeven dat georganiseerde misdadigers er in slagen de bewoners van arme buurten alternatieve vormen van veiligheid, levensonderhoud, moraliteit en zelfs identiteit te bieden en tegelijkertijd staatsdienaren in dit proces te betrekken laat zien hoe ernstig dit fenomeen democratisch bestuur bedreigt.

Hoofdstuk vijf, “Het Domein van de Tigueres: Bendes en Naties in de Wijken”, geeft een preciezer beeld van één van de categorieën die het meest omstreden, kwetsbaar en veerkrachtig zijn binnen de wijken: de jongeren. Ik richt me op de segmenten van de populatie jongeren die betrokken raken in kleine criminaliteit, geweld en illegale activiteiten omdat zij de grootste kans lopen gebruikt te worden door drugshandelaren en andere criminelen. Een ander kwetsbaar en nog veel minder begrepen segment bestaat uit diegenen die aangesloten zijn bij diverse vormen van groeperingen van jongeren zoals bendes (*pandillas*) en naties (*naciones*). Veel van deze bendes ontstonden als referentiegroepen om een gevoel van solidariteit, deelgenootschap en identiteit van gemarginaliseerde jongeren in de wijken te versterken. Recentelijk raakten deze groepen betrokken bij straathandel in drugs en werden zij gewelddadiger om hun buurt en hun handel tegen andere groepen te verdedigen. Desalniettemin verschillen deze bendes van de Centraal Amerikaanse *maras* of de Jamaicaanse bendes (*posses* of *yardies*) omdat ze minder zakelijk zijn georiënteerd en minder duidelijk zijn gestructureerd dan deze transnationale entiteiten. Hoewel sommige grotere bendes (*pandillas*) vertakkingen hebben in delen van de VS en Europa zijn hun banden met gevangenisbenden minder duidelijk. *Pandillas* en *naciones* worden in de regel gestigmatiseerd door de veiligheidstroepen en door bewoners van hun buurten. De impressie van straffeloosheid in de ogen van de burgers wordt hier versterkt door het tegenstrijdige optreden van de staat: extreem repressief tegenover jeugdbendes en permissief ten opzichte van criminelen die goede connecties hebben. Het openbaar beleid scheert alle vormen van straatgroepen over één kam waardoor pogingen om sociale conflicten en misdaad op lokaal niveau terug te dringen nog ineffectiever worden.

Hoofdstuk zes, “De Inconstante Janos: Controle Organisaties tegen Misdad en Geweld”, contrasteert lokaal politieoptreden met de onvervulde sociale verwachtingen van bescherming en garantie van civiele rechten. De politie wordt vaak gezien als een actor die institutioneel geweld propageert en betrokken is bij illegale activiteiten in de wijken. In de wijken reageren politiemensen op twee even ineffectieve manieren op georganiseerde misdaad: ten eerste, door de ijzeren vuist (*mano dura*) te hanteren door middel van willekeurige arrestaties van jongeren en het willekeurige gebruik van dodelijk geweld; ten tweede door te buigen voor de invloed van de criminele bendes en criminele activiteiten te helpen of te beschermen. Achter deze dubbele rol van beschermer en onderdrukker ligt een diepgewortelde gemilitariseerde cultuur dat het repressieve verleden en het gebruik van dodelijk geweld tegen vijanden verheerlijkt en een krijgerdiscipline en esprit de corps bevordert dat een slechte invloed heeft op de relatie met de wijkbewoners (*pobladores*). Alomtegenwoordige corruptie in alle rangen delegitimeert de politieaanwezigheid in de gemeenschappen nog meer. De staat draagt dus bij aan de criminogene ecosystemen waarbinnen geen enkele actor het legitieme geweldsmonopolie in handen heeft.

Hoofdstuk zeven, “Het Herstel van de Veiligheidspolitiek: Het Plan voor Democratische Veiligheid en Misdadbestrijding”, analyseert hoe de vooruitstrevende regering van Leonel Fernandez een antwoord zocht op de nieuwe crisis van onveiligheid door in 2005 een vernieuwend veiligheidsplan te lanceren op basis van een holistische en incorporerende benadering. Het Democratisch Veiligheidsplan (DSP) week af van de standaard *mano dura*. Als adviseur werkte ik samen met de President en de Minister van Binnenlandse Zaken door onderzoek te doen in de wijken teneinde beter begrip te krijgen van de nieuwe criminaliteit en de veiligheidsdilemma’s waar dit de gemeenschappen mee confronteerde. Het aanvankelijke ontwerp van het DSP voorzag in het afstemmen van een politiehervorming met een stroom van nieuwe diensten in de zwaarst door de misdaad getroffen de wijken en beoogde een nauwe samenwerking met kerken en lokale organisaties om deze veranderingen in de praktijk te brengen. Op het macro-

institutionele niveau omvatte het DSP een grootscheepse transformatie van de openbare veiligheidssector met onder meer een radicale hervorming van politie, Binnenlandse Zaken en het justitieel apparaat. Het achterliggende idee was het herstel van het gezag van de staat op lokaal niveau en het legitimeren van zijn aanwezigheid door een constructieve verhouding met de samenleving op te bouwen met behulp van staatsinstituties die rekenschap zouden afleggen, betrouwbaar zouden zijn en efficiënt zouden opereren. Dit hoofdstuk laat zien dat het DSP aanvankelijk succes boekte maar uiteindelijk haar belofte van het bieden van een omvattend, duurzaam en inclusief beleid van misdaadpreventie en -bestrijding niet kon waarmaken. In plaats daarvan nam het gezag van de regering af en groeide de aanwezigheid van de georganiseerde misdaad in deze wijken en binnen de staat zelfs verder. Het PSD verloor momentum en geloofwaardigheid door de beperkte nadruk op misdaadbestrijding ten koste van een preventieve ontwikkelingsstrategie.

De conclusie geeft een algemene reflectie op het vraagstuk van onveiligheid en de gevolgen daarvan voor democratisch bestuur. Onder erkenning van de bijzonderheden van de ervaringen in de Dominicaanse Republiek valideer ik de betekenis van deze casusstudie door verschillende lessen te trekken die bruikbaar kunnen zijn voor toekomstige pogingen om veiligheidspolitik in Latijns Amerikaanse en Caribische democratieën te hervormen.

BIOGRAPHY

Liliam Josefina Bobea (1959), a Dominican sociologist, studied with Emmanuel Wallerstein at the Braudel Center at SUNY Binghamton. Her areas of specialization include security and defense issues, civil-military relations, and citizen security in Latin America and the Caribbean. She was a consultant for the Dominican government's Democratic Security Plan from 2005 to 2007. She is a researcher and professor at the Latin American Faculty of Social Science, FLACSO in the Dominican Republic, where she coordinated for several years the project PROCIVIL, funded by the Ford Foundation. She has also been a member of Creating Community, directed by the Guillermo Manuel Ungo Foundation in El Salvador, and the Woodrow Wilson Center's Citizen Security project. She has edited several books on the military, crime, and public and citizen security in Latin America and the Caribbean. She has published numerous articles on Caribbean defense and security, organized crime and citizen security.

Liliam Josefina Bobea (1959), socioloog uit de Dominicaanse Republiek, studeerde bij Emmanuel Wallerstein aan het Braudel Center van de State University of New York. Zij is gespecialiseerd in veiligheid en defensie, civiel-militaire relaties en burgerveiligheid in Latijns Amerika en het Caribische Gebied. Zij was adviseur van de Dominicaanse regering van 2005 tot en met 2007. Zij is onderzoeker en docent van de Latijns Amerikaanse Faculteit voor Sociale Wetenschappen (FLACSO) in de Dominicaanse Republiek waar zij gedurende een aantal jaren het door de Ford Foundation gefinancierde project PROCIVIL coördineerde. Zij nam ook deel aan het project Creating Community van de Guillermo Manuel Ungo Stichting in El Salvador, en aan het Citizen Security project van het Woodrow Wilson Center. Zij heeft verschillende boeken geredigeerd over militairen, misdaad en openbare veiligheid in Latijns Amerika en het Caribische Gebied. Zij publiceerde talrijke artikelen over defensie, veiligheid, georganiseerde misdaad en burgerveiligheid in het Caribische Gebied.