

Personas Seguras, Premisa para el Desarrollo

La reforma del sector seguridad en República Dominicana

Resumen

El Desarrollo Humano sitúa al individuo en el centro, siendo éste el medio y el fin para conseguir el desarrollo.

El estado en el que se encuentre la persona propicia o dificulta su desarrollo. La libertad para trabajar, realizar actividades comerciales, para reunirse en cualquier lugar sin temer por la seguridad personal resulta un objetivo vital para cualquier estrategia de desarrollo.

En este estudio se expone la situación, en materia de seguridad, en la que se haya las dominicanas y los dominicanos, y cómo el Estado, a través de sus mecanismos, da respuesta.

De este modo, se valora desde el Paradigma del Desarrollo Humano la respuesta del Estado para su cumplimiento como garante de la seguridad, su reforma, y se lanzan propuestas de mejora.

Se presenta la necesidad de entender la violencia no sólo como causa de la inseguridad sino como reflejo de ésta, proponiendo una intervención sobre la vulnerabilidad social que es la verdadera causa de las actividades delictivas generadoras de inseguridad.

Lo relevante de este estudio es el planteamiento de causalidad que se expone entre inseguridad, violencia y respuesta represiva, y cómo esta espiral de inseguridad se retroalimenta en detrimento del desarrollo humano.

Tabla de Contenido

1. Introducción
2. Marco Teórico de los Gemelos Imperativos Seguridad y Desarrollo
 - 2.1 Seguridad Humana y Desarrollo Humano
 - 2.2 Seguridad Ciudadana y Reforma Sector Seguridad
 - 2.3 Percepción de Inseguridad y Dinámicas de Violencia
3. Análisis de la Situación Actual y Respuesta del Estado Dominicano
 - 3.1 Policía Nacional
 - 3.2 Dirección General de Prisiones
 - 3.3 Sistema Judicial
4. Esfuerzos de Reforma en el Sector de Seguridad Dominicano
 - 4.1 Reforma del Sector: Ciudad Democrática
 - 4.2 Reforma del Sector: Nuevo Sistema Penitenciario.
 - 4.3 Reforma del Sector Judicial.
5. Una Reforma del Sector Dominicano de Seguridad bajo el Paradigma de Desarrollo Humano.
 - 5.1 Eficiencia
 - 5.2 Equidad
 - 5.2.1 Transversalización de Género
 - 5.2.2 Igual Oportunidades
 - 5.2.3 Sostenibilidad Ambiental
 - 5.3 Empoderamiento y capacidad de agencia
 - 5.4 Libertad
6. Propuestas
7. Conclusión
8. Bibliografía

Abreviaciones:

ENAP = Escuela Nacional de Administración Penitenciaria
IDDI = Instituto Dominicano de Desarrollo Integral
INACIF = Instituto Nacional de Ciencias Forenses
OEA = Organización de Estados Americanos
PARME = Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
PDH = Paradigma del Desarrollo Humano
P.N = Policía Nacional
PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSS = Reforma del Sector de Seguridad
VTP = Vigilancia y Tratamiento Penitenciario

Índice de cuadros

Cuadro 1.

Fuerzas Públicas cuyo objetivo primero es la Seguridad Ciudadana. Pág.12

Cuadro 2.

Presupuesto aprobado por gobierno central por año según instituciones 2001-2005. Pág.13

Cuadro 3.

Población de 10 años y más, económicamente activa ocupada, por sexo, según rama de actividades, 2001-2004. Pág. 14

Cuadro 4

Número de jueces y sexo y razón de feminidad. Pág. 14

Cuadro 5.

Funciones concretas de la Policía Nacional. Pág. 15

Cuadro 6.

Requisitos para ingresar en la Policía Nacional. Pág. 15

Cuadro 7.

Muertes violentas en República Dominicana. Pág. 17

Cuadro 8.

Relación de estatus del Distrito Judicial de Santo Domingo. Pág. 19

1. Introducción

La seguridad es una esfera fundamental de la vida de las personas, de la reducción de la pobreza, de la realización de los objetivos del Milenio y del desarrollo humano. La seguridad como concepto tiene dos dimensiones: la esfera del individuo y la esfera del estado. El paradigma de la política pública clásica ha tenido el enfoque en la seguridad territorial del estado en el centro de sus decisiones. El concepto de seguridad humana se enfoca en contradicción al concepto tradicional de la política pública en los individuos que viven en el estado. Es este sentido las instituciones estatales deberían tener el mandato de servir a la protección, al bienestar y el desarrollo de la gente. Servicios sociales, la garantía del respeto por los derechos humanos, la equidad y el acceso a bienes fundamentales, forman parte de esta seguridad.

La seguridad humana es un asunto multisectorial que no solamente se dedica al sector de seguridad. Pero el sector de seguridad es exclusivamente dedicado a promover y garantizar seguridad de los ciudadanos y dentro del sector de seguridad sobre todo la policía, el sistema judicial y sistema penitenciario. Analizar sólo la policía, como institución ejecutiva encargada de promover la seguridad para implementar una reforma estructural resultaría incompleta si no se incluyen también el sistema judicial y el sistema penitenciario. Este trabajo se enfoca en el análisis del sistema de seguridad para entender la seguridad, los mecanismos de este sector y su reforma desde tres dimensiones: El sistema judicial como la base moral que define la protección de los ciudadanos y el ambiente en el que se vive –como el estado y sus instituciones-; la policía como fuerza ejecutiva que hace cumplir la ley y las cárceles como instituciones que implementan las decisiones tomadas por parte del sistema penal y la policía, al frente de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, las cárceles definen el fin de una cadena larga de inseguridades, agresión y violencia. Una pregunta esencial sería cómo se puede interrumpir esta cadena lo antes posible, a la vez que se garantiza la seguridad de todos los ciudadanos.

Este trabajo trata de analizar los conceptos de seguridad aplicados por parte de la comunidad internacional en el ámbito de seguridad, explicar el significado de una reforma del sector de seguridad para un desarrollo humano sostenible, mientras se investiga los orígenes de las inseguridades en la población dominicana.

Para proponer cambios y reformas se necesitaría un análisis de los hechos actuales en el país que sirve como estudio de caso, especialmente las relaciones de poder entre las instituciones y las personas. Lanzar propuestas de mejora resulta difícil ya que se requiere un análisis a nivel cuantitativo y cualitativo ampliamente representativo para verdaderamente reflejar cómo podría hacerse una reforma constructiva. Antes de iniciar una reforma del sistema de seguridad se tiene que fijar qué se entiende por ella y se debe conocer la percepción de seguridad e inseguridades por parte de la población, la cual es altamente cultural. Es por esto que cualquier reforma debe desarrollarse en el sí de una sociedad. Si los organismos internacionales inician una reforma en este sentido, es fundamental reconocer cuán básico resulta la participación de personas locales.

En el grueso del estudio se describe la situación actual en el sector de seguridad en República Dominicana para seguidamente analizar las reformas que se están llevando a cabo desde el 2003 haciendo su análisis bajo del paradigma del desarrollo humano (PDH). El estudio llega a su fin con la formulación de propuestas y conclusiones para conseguir una reforma del sector de seguridad productiva y consistente, sirviendo a la maximación de seguridad, libertades, derechos y opciones de todas las personas.

2. Marco Teórico de los “Gemelos Imperativos Seguridad y Desarrollo”¹

2.1. Seguridad humana y el desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano (PDH) se enfoca en las personas y en la maximización de sus derechos, libertades, opciones y oportunidades para tener una vida larga, sana y digna. Esto incluye libertad de temor, opresión política y derecho a la seguridad de la persona. Las inseguridades limitan las libertades, las opciones de las personas y, paraliza el capital social de una sociedad. La base de un estado productivo con un crecimiento y desarrollo aumentable, es un ambiente de seguridad; tanto para inversores, como tratos comerciales, como los propios trabajadores locales. Así la seguridad civil es fundamental para la seguridad nacional e internacional.²

La distinción entre seguridad humana y seguridad nacional es muy importante. Mientras el concepto de seguridad estatal se basa en la defensa territorial e institucional, la seguridad humana trata de proteger a los individuos de cualquier tipo de violencia. El concepto de seguridad humana desarrollado bajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³ resulta muy complejo por su multidimensionalidad para ser aplicable.

Componentes de esta seguridad humana son la seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y la seguridad política.⁴ Aunque es muy difícil cuantificar y evaluar la seguridad humana, el PNUD en su publicación del año 1994⁵, ha identificado algunos indicadores para dibujar una imagen más completa del concepto de seguridad humana. Parte de estos indicadores son la situación de alimentación y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, la seguridad del empleo, en derechos humanos, los conflictos éticos o religiosos, las desigualdades e inequidades, o el gasto militar de un Estado en comparación a otras inversiones como salud o educación.

Así como el paradigma de Desarrollo Humano ve al individuo y su desarrollo individual, en grupo o al nivel estatal, de todas las facetas de la vida humana, así también lo ve el concepto de seguridad.

La reforma del sector de seguridad es un componente clave en el ámbito de seguridad humana⁶. Una reforma en este sentido tiene que tener la misma multidimensionalidad como el concepto del PDH. Aunque nos enfoquemos en un sector y su reforma dentro del sistema estatal de la República Dominicana, se tiene que dar énfasis que también el concepto de seguridad humana debe ser realizado transversalmente junto con todos los sectores y mecanismos políticos.

¹ OECD, “DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance”, OECD Publishing, Paris, 2000, p. 57.

² OECD, “DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance”, OECD Publishing, Paris, 2005, p.57

³ “Human Security Now”, United Nations Commission on Human Security, final Report, 2003

⁴ United Nations Development Program, “Human Development Report 1994- New Dimensions of Human Security”, Oxford University Press, 1994, p. 24/25

⁵ United Nations Development Program, “Human Development Report 1994- New Dimensions of Human Security”, Oxford University Press, 1994, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

⁶ OECD, “DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance”, OECD Publishing, Paris, 2005, p. 11

2.2. Seguridad Ciudadana y la Reforma del Sector de Seguridad

La seguridad como derecho humano tendría que estar garantizada a todos los ciudadanos de un territorio definido sin discriminación e inequidades. Basándonos en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 de Costa Rica⁷, entendemos que la seguridad ciudadana es una parte vital, aunque limitada de lo que significa seguridad humana. Ésta última se focaliza en los obstáculos que minimizan el disfrute de los Derechos Humanos en general, mientras que la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo- y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas.⁸

Especialmente en Latino América se usa el término de seguridad civil como un modelo desarrollado en los años noventa. Se refiere más a la percepción de inseguridad verso criminalidad, violencia, desorden social y delincuencia.⁹ Se refiere a la incapacidad de parte del estado de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Durante la guerra fría tenía lugar una la lucha de ideologías y la seguridad era más designada por regimenes que por las personas. Las violaciones de derechos humanos y la falta de justicia criminal eran muy presentes en Latino América y el Caribe en estos años. La lucha contra el crimen y la violencia muchas veces está acompañada de violencia y métodos represivos por parte de las instituciones del estado. La respuesta a la incapacidad del sector de seguridad estatal de responder y minimizar el crimen y la violencia ha provocado el surgimiento de agencias privadas de seguridad, contratadas exclusivamente por de parte de la clase alta. La seguridad deja, de esta manera, de ser un derecho convirtiéndose así en un lujo. Nuevamente se evidencia la discriminación y la desigualdad de la sociedad.

Por otro lado cabe desatacar los muchos obstáculos por parte de las instituciones estatales para prevenir e investigar crímenes. Esto se debe en gran medida por la falta de participación pública y por la desconfianza entre las instituciones y las personas. Como en un círculo vicioso se repiten las mismas prácticas represivas, que causan inseguridades y agresión.

Como problemas centrales se detecta la acción de la policía por proteger el régimen político o el gobierno vigente. De la misma manera, la visión negativa que se percibe de ambos lados dificulta la cooperación policía - comunidad, llevando a los mecanismos de seguridad a optar por una política represiva. Esta descoordinación provoca que los mecanismos de prevención estén mal desarrollados.¹⁰ Una reforma del sector de seguridad en este contexto significaría cambiar las estructuras fundamentalmente, sin destruir la estructura cultural del país y sin adoctrinar con valores extranjeros. Un desafío enorme.

La seguridad ciudadana es un concepto relacionado al principio de democracia. Se consigue al coordinar la comunidad y dejar participar a los ciudadanos en los procesos.¹¹ Una visión común es fundamental, pero muchas veces, como en el caso de República Dominicana, resulta muy difícil de provocar.

⁷ Programa de Desarrollo Humano de los Naciones Unidas, Costa Rica, "Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica", Informe Nacional del Desarrollo Humano, 2005, San Jose, <http://www.nu.or.cr/indh/>

⁸ Programa de Desarrollo Humano de los Naciones Unidas, Costa Rica, "Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica", Informe Nacional del Desarrollo Humano, 2005, San Jose, <http://www.nu.or.cr/indh/>, pág. 35

⁹ Neid, Rachel, "From national Security to Citizen Security- Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal, Canada, 1999, p. 1

¹⁰ Neid, Rachel, "From national Security to Citizen Security- Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal, Canada, 1999, p. 4

¹¹ Estevez, Eduardo, "Chapter 1. Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals" Georgetown University, Political Database of Latin America Studies, <http://pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch1.pdf> p.6

El origen del concepto reforma del sector de seguridad viene de dos áreas principales. Primero desde la comunidad del desarrollo y segundo de parte de relaciones civil-militares.¹² El principio es holístico y muy complejo y se entiende más como un proceso que como un punto determinado a donde llegar. Se tiene que tomar en cuenta la situación regional de un estado y no solamente dentro de las fronteras estatales. Este trabajo entiende la RSS no como tarea exclusiva del estado, sino como un proceso participativo por parte de las personas, la sociedad civil y las comunidades en el marco de un concepto de seguridad comprensiva. Bajo el Paradigma del Desarrollo Humano y de su concepto de seguridad humana, un sector de seguridad debe enfocar a las personas como centro de atención, por tanto, debe primar la seguridad de las personas.

Algunos obstáculos que pueden encontrarse para lograr esta primacía de la seguridad de las personas versus por ejemplo el sector de defensa cual se dedica exclusivamente a la defensa estatal. En el pasado, en República Dominicana hubo casos en los que el gobierno, con sus fuerzas armadas, violaba los derechos humanos de sus ciudadanos. Una protección contra las violaciones de derechos humanos y tratamiento inapropiado tiene que ser asegurado por parte de un sector de seguridad aunque sea contra otras instituciones estatales. Condiciones problemáticas para una RSS exitoso serían: flojera de visión nacional de gobernabilidad, inestabilidad política y/o tensiones en países vecinos.¹³ El conflicto en Haití pues se aplicaría como uno de los varios problemas en el contexto dominicano para su reforma del sector de seguridad.

El sector de seguridad sería entendido como las instituciones que están autorizadas por el estado para usar la fuerza en pro de la seguridad de las personas dentro del territorio estatal. Es evidente la diferencia de enfoque que existe entre el punto de vista más clásico, -donde los servicios de seguridad tienen como función principal la de promover el interés nacional y la ley y orden- y el punto de vista acorde con el paradigma del desarrollo humano y la seguridad humana, que se basa en la promoción de los derechos humanos y la prevención de inseguridades, y las consecuencias de la misma, que pueden derivar en violencia y crimen.

Internamente, la reforma del sector de seguridad puede prevenir inseguridades como puede ser la relación militar-civil establecida. Externamente, un sector de seguridad transparente y democráticamente controlado puede representar un ámbito de confianza regional que ayude a inversiones del exterior. Así un sector de seguridad que funciona bien y eficientemente forma una base del crecimiento económico de una sociedad.¹⁴ Aquel sector de seguridad que requiere de reforma constante se caracteriza por falta de transparencia, por ser una organización administrativa excesivamente grande, burocrática y poco ágil, por control legislativo por falta de profesionalidad, por abuso político, por falta de posibilidades de carrera, por sueldos muy bajos y por una percepción negativa por parte de la sociedad.¹⁵ Estos hechos obstaculizan claramente el desempeño en la prevención de la violencia, el sufrimiento y la pobreza. Su reforma tendría que realizarse en una forma eficiente, efectiva y dentro de un marco de control democrático civil.

Grupos sociales marginados como personas con pocos recursos económicos, mujeres, personas inmigradas, niños y niñas, personas de avanzada edad o personas con alguna discapacidad necesitan una atención especial para la satisfacción de sus necesidades en materia de seguridad, ya que pueden encontrarse en situaciones mucho más vulnerables que otros grupos sociales. En el ámbito democrático un servicio público como el sector de

¹² Edmunds, Timothy, "Security Sector Reform: concepts and Implementation", Kings College London/ Joint Services Command Staff College, Geneva, 2002, p.1

¹³ OECD, "DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance", OECD Publishing, Paris, 2005, p.63

¹⁴ Born, Hans; Fluri, Philipp; "Oversight and Guidance: the relevant of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels/Geneva, 2003http://www.dcaf.ch/_docs/dcaf_doc4.pdf , p. 124

¹⁵ Born, Hans; Fluri, Philipp; "Oversight and Guidance: the relevant of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels/Geneva, 2003http://www.dcaf.ch/_docs/dcaf_doc4.pdf , p. 125

seguridad tendría que garantizar cierta representación de las minorías, como la población indígena y los grupos vulnerables.

En el caso de la República Dominicana, que tiene una población altamente heterogénea, una verdadera representación democrática es fundamental. El legado del autoritarismo de los últimos gobiernos, como la dictadura de Trujillo o la política de “mano dura” de Balaguer, (ALTA UN VERBO) un reconocimiento de la heterogeneidad de la sociedad dominicana y su participación representativo es fundamental. El mandato y la visión del sector policial no deben ser dependientes del gobierno si no orientado a los conceptos dados. Solamente así se puede realizar una seguridad en el bajo del PDH. Un rol claramente definido e independiente del gobierno vigente en el poder ayuda a la auto percepción y a esforzar el sentido de responsabilidad por parte de instituciones del sector de seguridad. Luchar contra la corrupción podría ser una forma de garantizar seguridad económica y política.

Su reforma en este sentido tendría que orientarse a principios como democracia, “good governance”, desarrollo económico, profesionalización y prevención de conflictos. El estado, con su sector de seguridad, tendría que servir como garante de esta seguridad y de justicia. Se debe que crear mecanismos que aseguren condiciones de derechos y libertades. La gobernabilidad de un estado sufre gravemente si su sector de seguridad no funciona y si éste no se enfoca en sus ciudadanos.

2.3. Percepción de Inseguridad y riesgos de violencia

Para poder arrojar luz sobre la percepción de inseguridad que tiene el pueblo dominicano sería necesario un extenso análisis representativo que se sale de las posibilidades de este estudio. Aún así, es vital intentar recoger, en la medida de lo posible, el sentir de las y los dominicanos en materia de seguridad, ya que son éstos el fin y el medio para conseguir una seguridad ciudadana real en República Dominicana.

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos la percepción de inseguridad de los ciudadanos en la República Dominicana ha aumentado y aunque ha habido un avance en los últimos tres años, todavía hoy existe un temor, y contrario a toda lógica, sigue existiendo un miedo de la gente frente la policía¹⁶. Esa supuesta percepción de inseguridad por parte de los dominicanos y las dominicanas también se visualiza por el extendido uso de medidas privadas de protección. Resulta casi imposible encontrar una casa que no esté rejada, y aunque no se puede contar con datos, no es de extrañar un uso extendido de otras prácticas de protección privada como la adquisición de perros para cuidar la casa, evitar que ésta se quede sola, o incluso, contar con un uso intenso de armas de fuego para su protección.

Antes de ahondar en la percepción de la sociedad dominicana, es necesario preguntarse qué es la violencia y la percepción de inseguridad. En el sentido clásico violencia se refiere a actos agresivos físicos, e inseguridades por miedo de casos físicamente violentos. En el contexto del concepto global de seguridad humana, la violencia y las inseguridades se entienden de manera más amplia, en donde se incluye la violencia psicológica, emocional, institucional, ambiental.

Muchas veces la pobreza está vista como la causa principal de la delincuencia. Pero se ha probado que la situación económica de una persona no necesariamente correlaciona con la predisposición de ser violento o delincuente. Causas como violaciones de derechos humanos e inequidades son factores mas aprobados de ser relacionados, y que se debe incluir en un análisis de la situación de la seguridad ciudadana de un país. Así mismo, la violencia tampoco puede resolverse exclusivamente con una política económica.

Otros factores que pueden influir a una predisposición agresiva y violenta se encuentran en las condiciones ambientales, la falta de mecanismos para solucionar conflictos así como la impunidad. A modo de ejemplo, se destaca el caso de los jóvenes que se encuentran en

¹⁶ Perez, Robinson “Derechos Humanos como Ideología”, “La Seguridad Ciudadana en la Constitución Dominicana: Desafíos y Oportunidades en el Marco de la Propuesta de Reforma Constitucional”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santo Domingo, 27 Noviembre 2006

situaciones de violencia o el crimen, donde muchas veces este tipo de conducta es el resultado de la exclusión social que viven y del estigma existente verso la población juvenil. También el abuso de sustancias y alcohol y el fácil acceso a armas son aspectos que influyen significativamente un contexto potencialmente violentos.

La Comisión Económica para Latino América y el Caribe (CEPAL) ha descubierto algunos factores de riesgo de violencia urbana como pueden ser:

1. Desigualdad del ingreso urbano.
2. Pobreza en los hogares urbanos
3. Tasas de desempleo abierto urbano
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan
5. Déficit en educación, según el porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han cumplido 6 años de estudio
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan”¹⁷

Es importante dejar constancia de la existencia de múltiples amenazas a la seguridad, así como múltiples son los sectores y/o situaciones de que derivan dichas amenazas. A saber, de parte del propio estado (por ejemplo, tortura física desde instituciones estatales), desde otros estados (guerra), por parte de grupos concretos de la población (tensión étnica), por parte de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera), amenazas dirigidas contra las mujeres, los niños, o hacia la propia persona (suicidio).¹⁸

Las causas principales de la inestabilidad en la región en este sentido serían la pobreza, la desigualdad, la inequidad y la exclusión social.¹⁹ El aumento de la presencia de armas y/o de fuerzas armadas no respondería adecuadamente al intento por reducir la violencia y la percepción de inseguridad. La prevención de violencia y el crimen –en contradicción con varios autores²⁰- no se cumple solamente con control social.

Uno de los problemas principales son las armas de fuego y su disponibilidad. El gobierno actual ha respondido con una nueva iniciativa que pretende recoger las armas en todos los establecimientos y locales en donde se consume alcohol a partir del inicio del 2007, lo que no consigue tratar el problema desde su raíz. En este conjunto, la violencia es un fenómeno importante que afecta claramente al desarrollo de capital físico, humano y social.

Aunque, como se comentó al inicio de este apartado, no se ha podido contar con un diagnóstico exhaustivo sobre la percepción de seguridad/inseguridad por parte de la población dominicana, es interesante dejar constancia de algunas apreciaciones que, aunque no cuentan con base cuantitativa representativa pueden servir como posible reflejo de un sentir generalizado.

No es descabellado intuir que la percepción de los y las dominicanas con respecto a las fuerzas públicas se aleja demasiado de su objetivo primero, la seguridad ciudadana, y que incluso, en ocasiones, son percibidos precisamente como los causantes de dicha inseguridad. Esta afirmación no está hecha a la ligera, sino en base a por ejemplo, en la cantidad de presos en situación preventiva que se encuentran en las cárceles dominicanas, o la privación de libertad, aunque sea temporal, por los procedimientos policiales llamados redadas. Situaciones que, al entender de este trabajo, atentan claramente contra la sensación de seguridad que debieran reflejar las fuerzas públicas.

¹⁷ Factores de riesgo de violencia urbana, Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina, Irma Arriaga, CEPAL

¹⁸ United Nations Development Program, "Human Development Report 1994- New Dimensions of Human Security", Oxford University Press, 1994,

¹⁹ OECD, "DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance", OECD Publishing, Paris, 2005, p. 112

²⁰ Como Jan Van de Dijk o Adam Craftford in "Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices, Longman, London, 1998, p.10.

En reiteradas ocasiones a lo largo de este estudio, se ha acotado el objeto de análisis. Debido a la magnitud de conceptos como seguridad humana, se ha optado por el planteamiento de Reforma del Sector Seguridad (RSS), e incluso se ha tenido que centrar exclusivamente en aquellas Fuerzas Públicas que, de forma más evidente, recogen como objetivo propio el de contribuir a prevenir las amenazas a la seguridad ciudadana. Es por este motivo, que en este estudio no se ahonda más en los conceptos de seguridad privada ni en cómo tiene lugar en República Dominicana.

Concluyendo, fenómenos como violencia y crimen se pueden asociar a inequidades e insuficiencias de competencias de parte de las instituciones. Pobreza, migración urbana no planificada, desintegración familiar, violencia en el hogar, abuso de sustancias, tráfico, y violencia institucional son factores que pueden desencadenar violencia y crimen.

Para una prevención del crimen y de la violencia, se ha comprobado que una estrategia preventiva es mucho más efectiva que los métodos represivos. En este sentido se tendría que entender la función de la policía como un servicio público que protege y promueve la seguridad ciudadana y al fin la seguridad humana. Las instituciones estatales deberían poner fin a problemas como crímenes y violencia desde la raíz, atacando a sus causas en vez de luchar contra los síntomas de las inseguridades de la gente.

3. Análisis de la Situación Actual y Respuesta del Estado Dominicano

Tras enmarcar los conceptos relacionados con seguridad en las diferentes teorías existentes, pasamos a abordar la situación concreta de República Dominicana. Sin embargo, antes de ahondar en la situación actual del país y de cómo su estado da respuesta, es interesante recordar ciertos puntos que resultan el sustento de todo este estudio:

La inseguridad es multifactorial y se retroalimenta.

La violencia no sólo provoca inseguridad sino que a la vez es su reflejo.

Estas dos premisas nos acompañarán a lo largo del estudio, analizando primero el cumplimiento de la promesa del estado dominicano como garante de la seguridad, y culminando con una revisión de sus mecanismos bajo el paradigma del desarrollo humano.

El presente apartado es una fotografía de la situación actual de República Dominicana en relación a la seguridad o su defecto, y de cómo, tanto en filosofía como en método, responde el estado.

Sin embargo, no podemos obviar la perspectiva histórica, altamente influyente en la actual situación del país. La República Dominicana, así como otras islas del Caribe, se encuentra en una situación económica, política, y social única, caracterizada por una población social, económica y cultural altamente heterogénea.

La República Dominicana ha estado colonizada como uno de los primeros países de América, en un proceso violento e ignorante a la cultura nativa que existía en esta isla. Como una fuerza no tan efectiva y fuerte como los colonizadores, la cultura taína murió bajo la dominación española, quienes introdujeron la esclavitud de africanos en la isla. Pruebas de la cultura taína mayormente no sobrevivieron al proceso de cristianización. Estos huecos culturales causados por parte de los europeos, han significado múltiples problemas de identificación de lo que es dominicano. Las relaciones con el extranjero, a través por ejemplo de las migraciones a países desarrollados y/o el turismo, son en la República Dominicana factores principales de la economía y la política del país. Las remesas de la diáspora

dominicana y la influencia de países como los EEUU y Europa han creado una dependencia económica enorme que no solamente es un factor importante en el contexto de la de identificar la cultura dominicana si no en el ámbito de seguridad.

Así mismo, en el ámbito político, la República Dominicana se encuentra relativamente vulnerable dentro de un sistema globalizado, siendo el turismo uno de los sectores de la economía dominicana más elemental. Es decir, República Dominicana, sigue estando a la merced de las decisiones de otros países.

La Republica Dominicana no es parte del sistema regional de seguridad del Caribe del Este (RSS). Los Estados Unidos tienen una relevancia grande como actor de seguridad desde el exterior, pero también interiormente como por ejemplo responde a riesgos de seguridad. Aunque la tradición del sector de seguridad de Latino América y el Caribe, por el legado de anteriores gobiernos autoritarios, está enfocado en las fuerzas armadas, este trabajo se enfoca en instituciones interiores como la policía, el sistema penal y las cárceles. Las fuerzas de seguridad de la Republica Dominicana son divididas en la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Investigación (DNI), Directorado Nacional de Control de Drogas (DNCD), Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria (CESA), Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (CESEP), y las fuerzas armadas.

En este punto, resulta imprescindible dejar constancia las dificultades para encontrar información en este campo y especialmente, estadísticas representativas.

Cabe destacar otras problemáticas que afectan directamente al desarrollo real y sostenible del país. Problemas como el narcotráfico y VIH/SIDA son nuevos desafíos para el desarrollo humano y la seguridad de las personas en la isla caribeña. Por otro lado, la ubicación geográfica del país –en la trayectoria de los huracanes y entre dos fallas tectónicas- resulta generadora de inseguridad.

Este estudio parte del fenómeno delictivo entendiendo las inseguridades como multicausal, en donde existen unos factores de riesgo que lo provocan. Proponemos una revisión rápida de esos factores²¹ centrándolos en la situación dominicana.

- Ø Pobreza y extrema pobreza
- Ø Desigualdad entre grupos en relación al poder adquisitivo. República Dominicana ha resultado ser el país con mayor crecimiento económico en los últimos 50 años de toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, los dominicanos y las dominicanas no han disfrutado de este crecimiento de manera equitativa. La brecha de desaprovechamiento es tal, que la inmensa mayoría de los ciudadanos de República Dominicana viven a diario la injusticia del “crecimiento de unos pocos”.
- Ø Discriminación por condiciones de sexo, procedencia, religión... Este factor de riesgo está estrechamente ligado a lo anterior comentado; la desigualdad no deja de ser un reflejo de discriminación.
- Ø Procesos de carencia relativa. Éste es un factor a tener en gran consideración. A través, entre otros, de los medios de comunicación, del turismo, por su cantidad y tipo, y la relación con el exterior a partir de las remesas, se van alimentando unas aspiraciones y expectativas, que estando fuera del alcance, corren el peligro de acabar siendo factor de riesgo para actos delictivos.
- Ø Las elevadas tasas de desempleo y la falta de dignidad de los puestos de trabajo existentes también pueden interpretarse como factores de riesgo. En este sentido, la situación laboral de los propios miembros de los cuerpos de seguridad, así como las violaciones de sus derechos que sufren, acaban siendo factores generadores de violencia.
- Ø Proceso de urbanización. La urbe como tal no es generadora de violencia, pero si la lo es siempre que ésta se haya creado en ausencia de un ordenamiento territorial. El

²¹ Guillermo Milán, Conferencia en el marco del Panel sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública, que tuvo lugar en UNIBE el 12 de diciembre de 2006 en Sto. Domingo.

asentamiento ilegal es generador de focos de violencia al crear guetos de pobreza y exclusión social.

∅ La propia respuesta del estado puede, y así es en el caso de República Dominicana, un factor generador de violencia. Los métodos utilizados por los cuerpos de seguridad reflejan una filosofía de intervención basada casi en exclusividad a la violencia represiva. En relación al sector de seguridad, un informe sobre la situación de los derechos humanos por parte de la embajada de los EEUU ha identificado las siguientes violaciones:

- "Asesinatos injustificados cometidos por fuerzas de seguridad
- Torturas, golpizas, y otros abusos contra sospechosos, detenidos y presos por parte de las fuerzas de seguridad
- Condiciones carcelarias desde deficientes hasta precarias
- Arrestos arbitrarios y detenciones injustificadas de sospechosos
- Detenciones largas antes del juicio y atrasos excesivos en la celebración de juicios
- Auto-censura practicada por periodistas y directores de medios
- Restricción de movimiento y expulsión arbitraria de inmigrantes haitianos y dominico-haitianos
- Violencia y discriminación contra la mujer"²²

∅ Las prisiones y sus condiciones. Las condiciones que se crean en el sí de las cárceles dominicanas son un real factor de riesgo. La falta de una metodología de intervención hacia la reinserción de sus reclusos no sólo provoca devolver a los individuos sin haber resuelto las causas que le llevaron a cometer actos delictivos, sino que a la vez, provocan la creación de cultura carcelaria potencialmente más dañina. Así mismo, es importante hacer mención a la cultura carcelaria que se crea en donde la edad media de los presos es de 29 años, es decir, jóvenes que se crean dentro de un ambiente represivo, violento y de supervivencia.

∅ La debilidad institucional. El gobierno dominicano debiera ser el primer garante de la seguridad, sin embargo su debilidad institucional no sólo le impide la consecución de su objetivo, sino que además provoca que los miembros que lo componen sean precisamente generadores de violencia y actos delictivos.

Fuerzas Públicas objeto de estudio cuyo objetivo primero es la Seguridad Ciudadana			
Fuerza Pública	Secretaría de Estado	Marco Legal	Misión
Policía Nacional	Secretaría de Estado del Interior y Policía	Ley Num. 22 Ley 96-04	Velar por el mantenimiento del orden público y la Seguridad Ciudadana, la correcta aplicación de las Leyes y Normas relativas a la Migración, así como asesorar al régimen administrativo de las provincias y los municipios
Dirección General de Prisiones	Procuraduría General de la República	El Sistema Penitenciario Nacional está regido por la ley 224 de 1984, basada en la Constitución de la República y las Reglas mínimas aprobadas en la Convención sobre tratamiento del Delincuente celebrada en Ginebra en 1955.	Ejecutar las penas privativas de libertad, procurando la protección social y la readaptación del condenado, a fin de eliminar su peligrosidad y reinsertarlo en la sociedad con voluntad y capacidad de cumplir la ley, a través de la aplicación de un sistema de asistencia y tratamiento penitenciario individualizado, proporcionándole la debida atención a sus necesidades de orden social, legal, moral y material.
Sistema Judicial	Ministerio Público, Corte Suprema	Para la Corte Suprema: Constitución de la República en sus artículos 64 al 67. Además de por la Ley de Organización Judicial No. 821 del 21 de noviembre del 1927 y sus modificaciones; por la Ley No. 25-91 Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada a su vez por la Ley No. 156-97; y la Ley NO. 169-97 que crea el Consejo Nacional de la Magistratura.	Ser guardianes de la Constitución y la Ley y administrar justicia para resolver conflictos y garantizar los derechos de las personas, consolidar la paz social y el desarrollo de la democracia dentro del marco del estado de derecho.

El Estado Dominicano tiene a su disposición un conjunto de mecanismos cuyo objetivo es la garantía de la seguridad ciudadana. Según perspectiva de este estudio, existen déficits relevantes en alguno de estos mecanismos en relación al cumplimiento de su objetivo. Su marco de intervención se haya en el reflejo de la inseguridad y no la seguridad ciudadana en

²² Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Informe sobre los Derechos Humanos en la Republica Dominicana, 2005", Marzo 2006, p. 1

sí misma, es decir, en la mayoría de las ocasiones, focalizan sus acciones en las consecuencias y no en las causas de inseguridades que puedan resultar en violencia.

En este apartado pretendemos dar a conocer 3 de los mecanismos que el Estado Dominicano pone a disposición de sus ciudadanos en pro de su seguridad y protección:

- 1 Policía Nacional
- 2 Dirección General de Prisiones
- 3 Sistema Judicial

Es importante aclarar que toda la información que se presenta en éste y los apartados siguientes es pública y que puede ser consultada abiertamente en los sitios-web de las diferentes secretarías. Sin embargo, se han hallado dificultades para conseguir el máximo de datos actualizados. Aún así, los que se presentan reflejan suficientemente la línea de actuación del estado. La información recogida sienta las bases necesarias para el análisis. Conocer los recursos, humanos y económicos de que disponen las instituciones, nos permite evaluar su eficacia en términos de coste-beneficio. Éste análisis permite descartar argumentos que vayan en la línea de justificar fallos por falta de recursos.

La primera aproximación se centra en el marco en que se recogen cada uno de los mecanismos a estudiar, así como sus recursos disponibles en relación a otras secretarías estatales. Posteriormente, se profundizará en cada uno de ellos, arrojando luz en sus posibles fortalezas y debilidades en relación al cumplimiento de su objetivo visto desde el PDH.

En el cuadro (n.1) puede observarse el motivo por el que se han escogido Policía Nacional, Dirección General de Prisiones y Sistema Judicial para este estudio. Son éstas las fuerzas públicas con un común interés por el cumplimiento de las leyes como estrategia de protección de la seguridad ciudadana. Posteriormente, se evaluará el logro de sus objetivos.

Existen varios indicadores que atestiguan el modelo social que un gobierno pretende instaurar en la sociedad que tutela.

Sin embargo, la manera de distribuir y asignar los recursos económicos de que dispone, es quizá, el reflejo más evidente. A continuación, en el cuadro 2, exponemos los presupuestos generales de 5 de los últimos años aprobados desde el gobierno central en República Dominicana. A partir de su análisis puede intuirse qué tipo de intervención social se pretende así como, en relación a la seguridad, cuál es el concepto que de ella se tiene y cómo se pretende incidir.

Se observa un importante incremento en el

presupuesto asignado a las diferentes secretarías de estado a las que pertenecen las fuerzas de seguridad. El aumento mayor que se observa entre las tres secretarías objeto de nuestro estudio es el asignado a la Secretaría de Interior y Policía. Sin embargo, también se

Presupuesto aprobado por el gobierno central por año, según instituciones, 2001-2005					
Instituciones	2001	2002	2003	2004	2005
Total	65.176.719.684	73.961.638.545	88.504.812.171	67.692.416.067	160.152.043.294
Congreso Nacional	779.737.140	800.141.890	1.098.372.303	1.248.989.519	2.357.894.967
Presidencia de la República	6.780.711.071	8.521.473.815	18.438.806.559	6.039.663.511	23.983.066.175
Interior y Policía	5.040.860.155	5.343.776.540	8.319.447.678	3.171.413.326	13.434.660.098
Fuerzas Armadas	4.514.659.880	4.427.573.875	4.977.277.089	5.206.794.523	7.835.391.855
Relaciones Exteriores	491.977.297	625.144.990	1.141.052.858	1.123.633.806	1.808.925.370
Finanzas	14.796.012.341	14.128.100.685	9.702.389.774	3.039.759.363	5.550.568.305
Educación y Cultura	9.856.995.250	10.848.881.825	11.319.013.234	11.868.879.918	17.091.352.863
Salud Pública	7.212.245.491	10.090.682.710	8.913.156.882	8.816.902.510	17.337.534.377
Deportes	900.443.547	1.512.847.440	2.567.301.060	532.869.463	1.005.202.584
Trabajo ^a	137.995.225	246.293.370	1.300.001.172	480.687.937	665.640.642
Agricultura	3.870.676.857	4.037.707.800	4.921.046.208	3.163.152.868	5.552.082.446
Obras Públicas	4.082.556.501	5.417.341.155	6.333.027.828	2.037.570.808	5.990.192.512
Industria y Comercio	1.402.439.731	620.858.645	919.004.274	339.604.871	1.004.230.431
Turismo	229.284.190	758.453.320	1.002.521.726	383.362.120	925.723.500
Procuraduría Gral. de la República	452.254.446	450.002.855	534.187.666	654.060.000	1.094.844.849
Secretaría Estado de la Mujer	165.965.859	162.296.970	251.143.057	192.814.018	180.062.410
Secretaría Estado de Cultura	301.116.777	397.609.820	476.917.126	500.674.165	584.941.883
Secretaría Estado de la Juventud	149.907.220	144.248.475	163.203.784	145.230.619	150.110.827
Sec. Estado del Medio Amb. y Recreac.	2.345.373.104	2.141.079.105	2.894.625.514	1.296.884.272	2.219.826.605
Sec. Estado Educ. Superior, Cien y Tecn.	0	1.129.247.245	1.225.285.791	1.560.100.797	2.082.962.261
Poder Judicial	966.418.830	1.022.800.000	1.193.642.875	1.149.120.000	2.203.904.280
Junta Central Electoral	657.682.947	1.085.076.015	713.387.713	1.421.500.000	1.506.000.000
Cámara de Cuentas	41.405.825	50.000.000	100.000.000	130.000.000	224.230.000
Servicio de la Deuda Pública	0	0	0	4.721.286.578	21.870.500.000
Obligaciones del Tesoro Nacional	0	0	0	8.467.461.075	23.492.194.054
(1).- Incluye RD\$ 190.6 millones correspondiente al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).					
Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.					

comprueban otros aumentos que podrían ser interpretados como un intento por parte del gobierno de llevar a cabo más políticas sociales. Así lo demuestra el incremento presupuestario de Salud Pública. Aún así, continúa una desigualdad en la distribución de los recursos económicos. Resulta vital para la consecución de un desarrollo real y sostenible de las personas, redistribuir alguna de las partidas. Resulta excesivo el presupuesto dedicado a la Presidencia de la República si se tiene en cuenta del que disponen

Rama de Actividad	2001		2002		2003		2004	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Total	2.129.759	1.046.778	2.193.111	1.121.883	2.069.456	1.028.987	2.146.389	1.063.548
Agricultura y Ganadería	454639	19.705	504714	21.286	408.208	17.751	455.669	20.609
Explotación de minas y canteras	5830	0	7340	222	7.266	0	4.766	142
Industrias Manufactureras	321983	164.696	309336	162.122	310.875	145.119	345.537	148.557
Electricidad, Gas y Agua	23125	5.711	21231	4.723	21.168	5.243	20.119	6.616
Construcción	203997	5.798	189793	5.392	213.720	6.459	205.420	7.794
Comercio al por Mayor y Menor	446888	239.198	455282	246.940	425.000	216.247	431.809	220.687
Hoteles, Bares y Restaurantes	78606	101.325	74237	109.340	86.071	83.778	90.173	89.616
Transporte y Comunicaciones	222099	18.959	224446	21.081	217.879	21.523	205.773	26.981
Intermediación Financiera y Seguros	26879	29.536	33480	33.115	31.421	32.277	28.917	26.805
Administración Pública y Defensa	101698	49.964	118944	48.522	97.264	40.472	94.802	45.935
Otros Servicios	244015	411.886	254308	469.140	250.584	460.118	263.404	469.806
Población sin rama de actividad ^a	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota: (1) Incluye la población desocupada que busca trabajo por primera vez
Fuente: Banco Central de la República Dominicana

otras secretarías como, Trabajo, Cultura, Juventud o Medio Ambiente, más cercanas al cumplimiento del desarrollo de las personas, incluyendo en éste la seguridad como parte esencial. Seguridad debería incluirse en todas las políticas públicas y ministerios del estado. Volvemos a comprobar que el trabajo digno, el fomento de la cultura o el cuidado del contexto que nos rodea son vistos desde el gobierno como objetivos secundarios.

Así mismo, existen grandes déficits estadísticos y en ocasiones se ha tenido que extraer la información necesaria a partir de datos paralelos. Un ejemplo son los datos conseguidos en relación a los recursos humanos de que disponen los mecanismos objeto de este estudio. Se debe hacer una lectura general de los puestos ocupados por hombres y mujeres en cargos públicos –cuadro n.3- ya que no se dispone de la información específica para estos sectores. Aún así, es evidente el sesgo existente en relación al

Año	Total	Sexo		Relación
		Masculino	Femenino	Fem./Masc.
Total	1.120	648	472	0,7
2003	559	328	231	0,7
2004	561	320	241	0,8

Fuente: Suprema Corte de Justicia

número de puestos ocupados por hombres o mujeres. Por otro lado, cabe destacar que el sesgo en relación a jueces y juezas va encaminada a una relación más igualitaria en términos de número –cuadro 4-. Más adelante en el capítulo 5, 2,1, se analizará más en profundidad la equidad de género dentro del sector de seguridad.

3.1 Policía Nacional

La policía, a diferencia de las fuerzas armadas, no tiene la función de defender el territorio del estado, ni tampoco el gobierno vigente, sino que como servicio público que es, tiene la responsabilidad de garantizar los derechos, las libertades y el bienestar de los ciudadanos en el territorio estatal. En el apartado dedicado al Sistema Judicial y Leyes se puede comprobar ciertas incoherencias en relación a este punto.

A partir del contenido de este apartado, se podrá tener una visión general del cuerpo de la Policía Nacional, las funciones que ha de desempeñar y los recursos de que dispone. Aún así, lo que requiere especial mención es la interpretación que parece se hace desde la Secretaría del Interior y Policía sobre conceptos tales como inseguridad, violencia y/o conflictos delictivos, así como su modelo de respuesta.

Velar por la seguridad ciudadana es una tarea que bien se recoge como función propia de este cuerpo, que no se especifica, al menos no en las fuentes consultadas, la metodología, ni la filosofía en la que se sustenta, para la consecución de dicho objetivo. A partir de otros datos, como los recogidos propiamente por la Secretaría del Interior y Policía, se observa su predilección por metodologías represivas. Así lo demuestran otros cuadros informativos que se irán analizando a lo largo de este apartado.

Funciones concretas de la Policía Nacional	
1	Mantener el orden público
2	Adoptar medidas de seguridad pública.
3	Estructurar y asesorar el régimen administrativo de las provincias y municipios y auxiliarlos para el mejor cumplimiento de sus funciones.
4	Realizar y vigilar la división territorial.
5	Autorizar y vigilar la tenencia y porte de armas.
6	Hacer cumplir las leyes de inmigración y migración.
7	Administrar las leyes de naturalización de extranjeros.
8	Mantener los archivos nacionales, conservación y custodia de los documentos pertenecientes a los mismos, teniendo como dependencia el Archivo General de la Nación.
9	Patrocinar la celebración de fiestas y declarar los días de duelo, así como velar por el debido respeto al Himno y Bandera Nacional.
10	Establecer las horas oficiales.
11	Cooperar en todo lo concerniente a conferencias internacionales relativas a las materias antes enumeradas y velar por el cumplimiento de las convenciones ratificadas por la Republica Dominicana, en relación con estas mismas materias.

Resulta básico conocer los recursos de que dispone la Policía Nacional para desempeñar sus funciones, tanto los económicos como los humanos. Así mismo, y sin contar con datos sobre el número de personas que configuran dicho cuerpo, aunque se calculan unos 32.000²³, sí se puede recoger los requisitos mínimos para formar parte.

Requisitos para ingresar a la Policía Nacional
ALISTADO, CADETE, PROFESIONALES O TÉCNICOS, MINUSVÁLIDOS PROFESIONALES O TÉCNICOS. Cuando se trate del ingreso de profesionales o técnicos a la institución policial, sean o no minusválidos, podrán ser eximidos de los requisitos establecidos en los literales a, b, c y d de este artículo, previa aprobación del Consejo Superior Policial.
a).- Ser ciudadano dominicano en el pleno gozo de sus derechos civiles y políticos. b).- Haber cumplido 18 años de edad y no exceder de 25 años. c).- Tener 5'6 de estatura mínima los hombres y 5'2 las mujeres (para alistados, profesionales o técnicos), o tener 5'7 de estatura mínima los hombres y 5'4 las mujeres (cadetes) d).- Ser bachiller. e).- Ser apto física y mentalmente, según examen médico comprobado por médicos de la institución. f).- Ser de buena costumbres y presentar certificados de "no delincuencia" y de ausencia de antecedentes penales expedidos por el Procurador Fiscal de donde resida el aspirante y por la propia institución policial. g).- No haber sido condenado por crimen o delito, ni haber sido excluido de otro servicio público por mala conducta. h).- No tener pendiente ninguna acción pública, ni encontrarse subjúdice.

En lo que a reclutamiento se refiere y tal y como se puede comprobar, y que se va a analizar en el capítulo 5.2.1. como existe cierta discriminación positiva en lo que a género y discapacidad se refiere. Por otro lado, llama la atención dos de los requisitos para ingresar en el cuerpo. Uno es en relación a los estudios mínimos para ser reclutado, que sin contar con datos fiables, tenemos serias dudas sobre su cumplimiento.

Resulta igualmente destacable como se requiere estar en pleno gozo de sus derechos civiles y políticos, cuando precisamente al ingresar se violan derechos fundamentales como el derecho

²³ Conferencia en el marco del Panel sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública, que tuvo lugar en UNIBE el 12 de diciembre de 2006 en Sto. Domingo.

al voto²⁴. Esto resulta doblemente sorprendente al comprobar como en la Ley Institucional de la Policía Nacional no96 -04 Art. 3²⁵, la Policía Nacional está contemplada como una organización civil al servicio de la ciudadanía. Así mismo, este trabajo quiere dejar constancia de otras violaciones de los derechos civiles que sufren los miembros del cuerpo policial como son la prohibición a la asociación, a la formación de sindicato o a recibir sueldos dignos (una media de 3.700 RD\$²⁶). El cómo esto puede afectar al desempeño de las funciones asignadas es algo que amerita de un análisis más profundo.

Tras la información presentada, se vuelve a la primera afirmación: el déficit en el cumplimiento del objetivo de la Policía Nacional en relación a la garantía de la seguridad ciudadana.

La perspectiva de este estudio entiende los actos violentos y los crímenes como el reflejo de la inseguridad ciudadana existente. Se puede aceptar el vínculo entre inseguridad y violencia, .Este estudio usa un planteamiento que se caracteriza por entender la primera como causa de la segunda y no sólo al revés. En este sentido se entiende pues las causas de crímenes y violencia como los verdaderos problemas y obstáculos a la seguridad. La agresión sería en este sentido solamente la reacción de los ciudadanos a una situación de inseguridad como inequidad, pobreza, condiciones de vida indignas, mala salud y una educación insuficiente.

El marco de actuación de la Policía Nacional se centra en la agresión ejercida por el pueblo y no en las causas que la generan. Es ahí donde radica la problemática y la ineficiencia de este mecanismo como garante de la seguridad ciudadana.

A continuación, se presenta la situación actual de República Dominicana en relación a muertes violentas, de la misma manera que se analiza la actuación de la Policía Nacional como mecanismo garante de la seguridad ciudadana.

En las siguientes estadísticas, proporcionadas públicamente por la Procuraduría General de la República, se haya los datos cuantificados en lo que a muertes violentas se refiere, entendiendo como muertes violentas los homicidios y los intercambios de disparos. La recogida de esta información por parte del propio estado, deja entrever cuál es la visión que se tiene de la violencia, donde parece que el delito penal es la única forma de violencia sobre la que se actúa.

Para este estudio, se propone analizar el mes de julio del pasado año a modo de ejemplo, para poder arrojar luz sobre el tipo de acción que la Policía Nacional, como mecanismo garante de la seguridad ciudadana, lleva a cabo como respuesta.

Estas estadísticas recogen, según Policía Nacional, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y las fiscalías del Distrito Nacional, de Santiago y de la Provincia de santo Domingo, las informaciones sobre:

- 1 Número total de muertes violentas en el país.
- 2 Su división territorial por provincias.
- 3 Según circunstancias.
- 4 Totales segregado por sexos.
- 5 Según tipo de armas.
- 6 Según días de la semana.
- 7 Según la edad de la persona fallecida.

²⁴ "La Seguridad Ciudadana en la Constitución Dominicana: Desafíos y Oportunidades en el Marco de la Propuesta de Reforma Constitucional", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santo Domingo, 27 Noviembre 2006

²⁵ Ley Institucional de la Policía Nacional no96 -04 Art. 3: <http://www.suprema.gov.do/pdf/leyes/LEYN96-04INSTITUCIONALDELAPOLICIA.pdf>

²⁶ Conferencia en el marco del Panel sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública, que tuvo lugar en UNIBE el 12 de diciembre de 2006 en Sto. Domingo.

- 8 Según la hora de comisión.
- 9 Según barrios, sectores y avenidas.
- 10 Según la tasa de homicidios por cada 100,000 hab.
- 11 Según la distribución provincial de la República Dominicana.

Estas tablas pueden ser consultadas en el sitio web de la Policía Nacional²⁷; este trabajo quiere hacer énfasis en lo que a continuación se presenta –según circunstancias-, en la que se puede encontrar alguno de los datos que sustentan el argumento inicial: el incumplimiento del objetivo principal como garante de la seguridad ciudadana por parte de la Policía Nacional.

Para este estudio, los datos más significativos son las muertes a manos de la Policía, Nacional o Militar, fuera de servicio, y las muertes a manos de la Policía en servicio pero sin que hubiera intercambio de disparos. Éstos son evidencias del modelo policial instaurado en República Dominicana. Éste es un modelo destacado por dos circunstancias que, al entender de este estudio, discrepan de su objetivo. Por un lado, la intervención policial no se enfoca en las causas de la inseguridad, como puede ser, por ejemplo, la inequidad en la distribución de recursos, sino que actúa sólo sobre el reflejo de esa inseguridad, es decir, los actos violentos. Por otro lado, tal como se evidencia en la siguiente tabla, sus actuaciones más que velar por la seguridad, parecen más cercanas a ser generadoras de violencia.

Muertes violentas en República Dominicana	
CIRCUNSTANCIAS	JULIO 2006
Accidental	3
Bala Perdida	1
Centro de Diversión	21
Disturbio	0
Drogas	5
Feminicidios	8
Fuga (cárcel)	0
Intento de secuestro	0
Muertos por P.N. en Serv. (Inter. Disp.)	33
Muertos por PN y M. fuera de servicio	10
Muertos por PN y M. en servi (no Inter. dis)	3
Riña pasional	8
Rencillas y riñas	47
Secuestro	0
Tratando de robar o atracar	16
Tratando de secuestrar	0
Venganza	0
Victima de Robo o Atraco	31
Violación Sexual	0
Violencia Intrafamiliar	0
Indeterminados	26
TOTAL	212
Fuente: Procuraduría General de la República	

Tal y como se puede comprobar, en sólo un mes, 46 personas perdieron la vida a manos de uno de los garantes de la seguridad ciudadana²⁸. Aún siendo conscientes de la necesidad de defenderse por parte de la policía, se escapa obviamente de este razonamiento, aquellas muertes a manos de miembros policiales cuando éstos se hayan fuera de servicio. Igualmente destacable e inaceptable resultan las muertes de presuntos criminales sin que hubiera un intercambio de disparos, y por tanto, sin que hubiera necesidad de defenderse por parte de la policía.

En relación a las estadísticas obtenidas durante la fase de investigación de este estudio, se quiere dar constancia de otros datos que sorprenden. Por un lado, la discrepancia en los datos aún refiriéndose al mismo mes; así se da al comparar los datos del mes de julio 2006 en dos de los documentos que aparece en el sitio web de la Policía Nacional. Por otro lado, cabe hacer una lectura más profunda en los ítems de

circunstancias. La definición de las mismas lleva a confusión; ¿qué diferencia se establece entre, por ejemplo, riñas pasionales, rencillas o venganza?

Finalmente, añadir que los datos obtenidos durante el estudio, dejan fuera otros tipos de violencia igualmente importantes. El PNUD establece una clasificación de los tipos de violencia recogiendo la violencia patrimonial, física, sexual, institucional, ambiental y emocional. Los datos ofrecidos por las fuentes consultadas en República Dominicana recogen casi todos los tipos de violencia a excepción del último, posiblemente debido a que este tipo de violencia puede no desencadenar en muerte violenta. Es posible que ese sea el mismo motivo por el que tampoco se recoja la violencia institucional, igualmente importante y muy extendida en

²⁷ www.policianacional.gov.do

²⁸ Informe sobre: Muertes Violentas (homicidios e intercambio de disparos). Procuraduría General de la República; Departamento de Estadística

República Dominicana, ejemplificada con la corrupción, el clientelismo y otras prácticas como el soborno.

La violencia institucional, concretamente las prácticas de soborno, amerita de un estudio más amplio que el presente. Ésta es una práctica demasiado extendida en República Dominicana y es un nuevo ejemplo de incoherencia por parte de los mecanismos garantes de seguridad del estado dominicano para con sus objetivos. A modo de ejemplo, según la DEMOS 2004²⁹, el 12.8% de las personas que utilizaron un servicio público de salud fueron objeto de una solicitud de soborno. La institucionalidad no formal supera a los mecanismos oficiales de protección y atención, evidenciando nuevamente otro tipo de violencia que los mecanismos del estado no sólo no consiguen reducir, sino que además potencian.

3.2 Dirección General de Prisiones

El sistema penitenciario es otro de los mecanismos con los que cuenta el Estado Dominicano para proteger y velar por la seguridad de sus ciudadanos. En este apartado se pretende reflejar la situación de las cárceles en República Dominicana en relación a su objetivo.

“El total estimado a la fecha de personas en situación de privación de libertad asciende a 13,500, de los cuales el 96% son hombres y el 4% mujeres. La situación jurídica del 100% de esta población es de un 51.5% que no ha recibido condena, un 23.6% condenado y un 24.9% ha recurrido su sentencia y se encuentran en espera de decisión de la Corte de Apelación y Casación. Así mismo, el total de la población de diferente nacionalidad a la dominicana es del 13%. En todo el país hay un total de 35 recintos carcelarios con un total estimado de 6300 camas para alojar una población de 13,000 personas, arrojando un déficit estimado en 7,000 camas. Es decir que aproximadamente un 53% de la población carcelaria duerme en el suelo o en camastros denominados goletas habilitados por los mismos reclusos”³⁰.

La reflexión que se propone en este trabajo va en relación a la finalidad misma de los sistemas penitenciarios. Existen varias tendencias de modelos penitenciarios en función de su finalidad, a saber, aquel cuya finalidad es el castigo, y aquel que pretende la rehabilitación y reinserción de los reclusos. Aunque estos modelos no son excluyentes, las penas recogidas en el código penal de República Dominicana atestiguan hacia cual de los dos modelos se dirige. A pesar que en él no se recojan penas propias de un modelo de castigo, (y además así lo dicen en su misión) como pueden ser la pena de muerte o la cadena perpetua, la situación actual de las cárceles dominicanas atestiguan un conjunto de déficits que lo alejan del modelo de rehabilitación y reinserción. Aunque en la misión de la Dirección General de Prisiones se recoja su voluntad de trabajar hacia la reinserción, los servicios dentro de las cárceles a nivel de educación, capacitación laboral y otras estrategias de reinserción, son prácticamente inexistentes. De hecho, el artículo 15 del código penal,

“los hombres condenados a trabajos públicos se emplearan en los más penosos, y podrán ser encadenados de dos en dos (...)”

²⁹ DEMOS 2004, p. 88

³⁰ Procuraduría General de la República: www.procuraduria.gov.do

evidencia cómo la finalidad de la reclusión va más encaminada al castigo que a la rehabilitación.

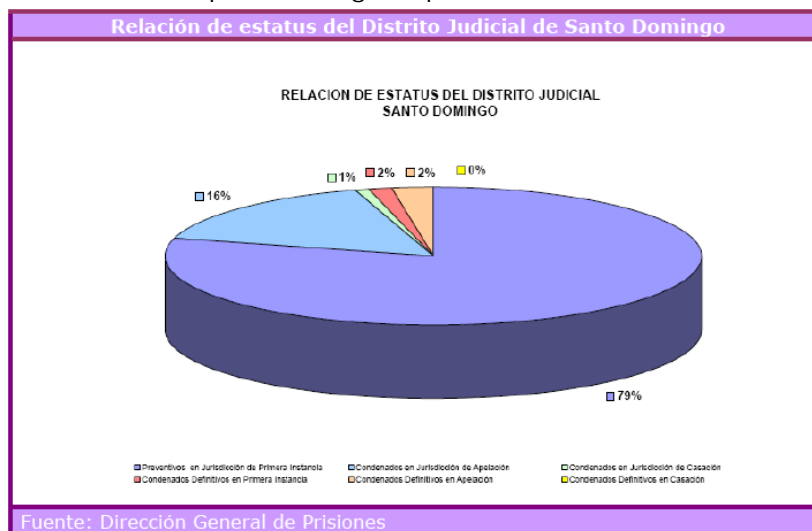
La finalidad del sistema penitenciario, es un tema que, aún siendo básico, queda remplazado a un segundo nivel si se analiza la realidad existente en las cárceles dominicanas, donde el hacinamiento, la insalubridad y la deshumanización se han convertido en la realidad imperante.

En conclusión, el actual sistema penitenciario dominicano queda fuera del planteamiento que se defiende en este estudio por varios motivos:

- Ø No actúa sobre las causas de los actos violentos; una vez cumplida la condena, los individuos son devueltos a la sociedad sin haber recibido tratamiento psicológico y/o terapéutico alguno que le ayude a evitar cometer nuevos actos delictivos.
- Ø La situación actual de las cárceles dominicanas atentan gravemente al respeto de los derechos humanos, como los referentes a salud, higiene, integridad física y otros.
- Ø La poca eficiencia del sistema judicial perpetúa el sentimiento de inseguridad al no garantizar un juicio justo para con sus ciudadanos, quedando éstos desprovistos de una justicia que evite encarcelamientos sin condena previa.

En el sitio web del gobierno³¹ puede ser consultado el estado de las prisiones en República Dominicana en relación al número de presos sesgado por sexo, así como su situación jurídica,

en donde se puede entrever las condiciones de hacinamiento antes comentadas. Para este estudio, lo también relevante es la sensación de inseguridad que provocan policía y sistema penitenciario por la cantidad de privación de libertad existente sin juicio previo. A modo de ejemplo se presenta el estatus del distrito



judicial de Santo Domingo, sin ser éste ni siquiera el más inaceptable a lo que cantidad de personas presas en calidad preventiva se refiere.

Más adelante, apartado 5.1, se reflexiona sobre la ineficacia del Sistema Penitenciario como garante de la seguridad ciudadana.

3.3 Sistema Judicial

La creación de un marco judicial transparente y consistente establecido de autoridad política legitimizado forma la base de servicios de seguridad democráticos.³² Como dice una

³¹ www.procuraduria.gov.do

³² Born, Hans; Fluri, Philipp; "Oversight and Guidance: the relevant of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels/Geneva, 2003, p. 127

publicación de presidente de la Suprema Corte de Justicia en el 2001³³ la credibilidad del sistema judicial era muy pobre, causado de escándalos, corrupción y politización de las instituciones judicial en la Republica Dominicana. Como un resultado de fenómenos como clientelismo y corrupción la autonomía del poder judicial no era garantizada³⁴. Una reforma que empezó en el año 1994 trataba de encontrar soluciones para estos obstáculos a un sistema estatal democrático. Especialmente el proceso de la elección de los jueces se trata de mejorar.

Ahora organizados por tribunales el sistema judicial viene de una tradición francesa y es oral, escrito e inquisitorio. El artículo 4 de la Constitución de la República Dominicana divide el sistema estatal en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Judicial está encabezado por la Suprema Corte de Justicia, e incluye a las Cámaras de Apelaciones y otros tribunales de jurisdicción menor como los tribunales de tierras, juzgados de primera instancia y juzgados de paz, establecidos conforme a la ley.³⁵

“El Ministerio Público, con funciones acusadoras en caso de delito de acción pública y de administración del sistema penitenciario. (...) El Poder Judicial dominicano cuenta con 501 tribunales, 555 jueces activos y 4,501 empleados administrativos y 243 empleados contratados y distribuidos en tribunales de distintas instancias y jurisdicciones que forman parte de Once (11) Departamentos Judiciales en funcionamiento”³⁶

distribuido por regiones/distritos.

Todos los servicios de seguridad tienen que actuar bajo de la ley. Para nuestro trabajo veamos especialmente la constitución nacional, el Código de Procedimiento Criminal, el Tribunal Policial (Ley No. 285 de 1966 con sus modificaciones).

Por ejemplo:

“La protección del derecho a la libertad personal está consagrado en el artículo 8, inciso 2, de la Constitución dominicana, que señala que nadie podrá ser privado de su libertad sin una orden motivada y escrita de un funcionario judicial competente, salvo en caso de flagrante delito. (...) I Código de Procedimiento Criminal de la República Dominicana se refiere a las condiciones que hay que cumplir para efectuar un arresto. El artículo 96 indica que el mandamiento de prisión contendrá la mención del hecho que motiva su expedición, citando también la ley que declare que ese hecho es un crimen o delito.”³⁷

Para cada país hay una dependencia al derecho internacional, como los derechos humanos, derecho humanitario y otros pactos internacionales. Si un país ha ratificado un contrato internacional, el país se obliga a cumplir las obligaciones dentro del pacto. Un ejemplo en el

³³ Subero Isa, Jorge A. “Los frutos de una Reforma- Rendición de Cuentas- Cuarto Aniversario” 4 Agosto 2001, p. 11

³⁴ Tirza Rivera-Cira, El Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana, (Santo Domingo: FINJUS, 2000), p. 158

³⁵ Título VI “Del Poder Judicial” Sección III, Art. 68 “de las Cámaras de Apelación”; Sección IV, Art. 72 “Del Tribunal de Tierras”; Sección V, Art. 73 “De los Juzgados de Primera Instancia”; Sección VI, Art. 76 “De los Juzgados de Paz”. Constitución de la República Dominicana, 1994.

³⁶ Poder Judicial Republica Dominicana (Datos reportados al 31 de Diciembre del 2005) <http://www.suprema.gov.do/poderjudicial/poderjudicial2.htm>

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, Country Report, Republica Dominicana, 1999, Capitulo VI, Derecho a la Libertad Personal

contexto es la ratificación de parte de la Republica Dominicana del Pacto de San José – Costa Rica el 22 de enero en el 1978.³⁸

El artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las garantías al derecho a la libertad personal de la manera siguiente:

- i. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
- ii. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
- iii. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios³⁹

Aunque la Republica Dominicana se obligó a implementar esta norma, no hay una definición de seguridad en la constitución. Hay una definición de la seguridad del estado al exterior Pero hace falta de una definición de la seguridad de la gente y la función de la policía.

Otra crítica a la Constitución Dominicana en el contexto de seguridad es que en la Republica Dominicana el presidente no es sólo el jefe del estado y las fuerzas armadas, sino también del cuerpo policial.⁴⁰ Si se quiere reformar el sistema estatal verso un concepto de seguridad humana, se tiene que identificar la policía como un servicio de la ciudadanía, con una misión. La misión policial sirviendo a prevenir, investigar y solucionar inseguridades, agresiones y violencia tiene que enfocarse en la protección de la vida y garantizar el ejército de derechos humanos y libertades, independientemente del gobierno.

Este enfoque de poder en una sola persona o función está contra los principios democráticos que tendría que garantizar la separación de poderes, como dice artículo 14 de la misma constitución.

4. Esfuerzos de Reforma en el Sector de Seguridad Dominicano

La estructura del programa actual trata de constituirse en reflexión colectiva, reforma a la institucionalidad, reforma del estado, que mayormente afecta la reforma del sector de seguridad. La reforma que empezó en 2003, trata de no tener su enfoque en el aumento de la visibilidad de la policía, si no de una reforma estructural con programas sistemáticos. Poner estas palabras en realidad es un desafío para cada gobierno. En la Republica Dominicana falta una infraestructura, una sensibilización de la gente y de las personas dentro del sector, de educación y habilidad de gobernalizar los procesos. Otros obstáculos como el clientelismo y la corrupción previenen una reforma comprehensiva dentro de pocas anos.

En el siguiente se presenta unos esfuerzos que se ha tomado para una reforma profunda del sistema.

³⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San Jose de Costa Rica", Secretaria General OEA, 08/27/79 No. 17955 Vol., <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San Jose, Costa Rica 7 al 22 de noviembre 1969, Art.7

⁴⁰Constitución de la Republica Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, el 25 de julio de 2002, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>

"Art 55 - El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales."

4.1. Reforma del Sector: Ciudad Democrática. Barrio Seguro

Garantizar seguridad incluye establecer las condiciones necesarias para que los derechos y las libertades de las personas puedan realizarse. A ese fin, se debe establecer mecanismos institucionales eficientes tendientes a prevenir y controlar los peligros y riesgos que pueden lesionar esos derechos y libertades.

Es imprescindible enfatizar dos condiciones claves para entender el concepto seguridad. Por un lado, los sectores de seguridad deben de ser independientes de otros sectores, organismos o instituciones estatales, y por otro, entender la multidimensionalidad de la seguridad, y por tanto actuar de manera multisectorial. Ésta son las premisas de donde se parte para hacer el diagnóstico de la reforma policial en República Dominicana. La función primaria del cuerpo policial, como cuerpo civil⁴¹ es la prevención e investigación de crímenes y violencia ocurridos dentro del marco que establece la ley.

En la Republica Dominicana se han identificado varios problemas dentro de las estructuras de la Policía Nacional.

1. ineficiencia policial distanciamiento de la comunidad
2. inadecuada estructura
3. burocracia jerárquica⁴²

Con el plan de Seguridad Democrática que se empezaba a realizar en el 2004 ha empezado una reforma de la Policía Nacional en colaboración con la ONG Newlink que acompaña al gobierno en su desarrollo y realización. Esta reforma tiene el objetivo de respetar los derechos humanos y modernizar los organismos de seguridad específicamente la Policía Nacional. Para realizar la protección de los ciudadanos, garantizar el bienestar social y promover servicios básicos, se han formados grupos focales en los barrios, estabilizado un plan piloto y realizando estudios cualitativos y cuantitativos. A la vez que se pretende la integración de la sociedad civil, se está implementando el proyecto del "Barrio Seguro", como uno de los proyectos más visibles de la reforma.

Este programa se iniciaba en los barrios del Distrito Nacional: La Zurza, Simón Bolívar, Galey, 24 de Abril, Espaillat, Villas Agrícolas, Luperón, Las Cañitas, Los Guandules, Guachupita y 27 de Febrero. Conjunto con las comunidades se trató de establecer un programa de seguridad que también incluye un programa de medio ambiente, Tal y como se reporta, esta iniciativa ha disminuido significativamente el crimen, así entonces, faltaría implementar el programa en otros barrios.

⁴¹ Como dice Artículo 2 de la ley de la policía.

⁴² "La Seguridad Ciudadana en la Constitución Dominicana: Desafíos y Oportunidades en el Marco de la Propuesta de Reforma Constitucional", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santo Domingo, 27/28 Noviembre 2006

4.2. Reforma del Sector: Nuevo Sistema Penitenciario.

El sistema penitenciario es otro mecanismo con el que estado dominicano cuenta para asegurar y mantener la seguridad ciudadana. El actual sistema establecido en el país se aleja de esta misión. El gran desafío de un sistema poco transparente y represivo es de no reproducir una sociedad llena de vicios, promiscuidad, hacinamiento y violencia en el si del sistema penitenciario.

Sin pretender jerarquizar la importancia en las funciones de los tres mecanismos objeto de estudio, sí se hace consciente de la cronología en las fases que debiera seguirse para asegurar la seguridad ciudadana tras la realización de un acto delictivo por parte de uno de sus ciudadanos. Es decir, las leyes se crean para normativizar las conductas de los ciudadanos que conviven en una sociedad. Estas leyes necesitan de un cuerpo que vele por su cumplimiento, así como una estructura que ayude a los individuos a encaminar sus actuaciones hacia el cumplimiento de esas leyes. Si el modelo penitenciario no sólo no contribuye a la reinserción social de los reclusos, sino que además provoca la creación de un ambiente de violencia, los esfuerzos primeros de regulación de conductas y de vigilancia para con el cumplimiento de las leyes, acaban cayendo en saco roto en el momento de la supuesta rehabilitación.

Para identificar la situación dentro la Republica Dominicana se necesitaría un estudio representativo y comprehensivo de las cárceles y los mecanismos penitenciarios. A partir de denuncias desde organismos tanto nacionales como internaciones – Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos OEA – se ha instaurado en República Dominicana la voluntad política de reestructuración y reforma del sistema penitenciario en pro de un sistema acorde al respeto de los derechos humanos.

Este nuevo sistema penitenciario se caracteriza por una reforma y modernización hacia básicamente tres ejes: la mejora de las instalaciones penitenciarias, del personal que las gestionan, así como del propio sistema de gestión. La reforma pretende un acercamiento real al cumplimiento de las reglas mínimas aprobadas en la Convención sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Ginebra en 1955⁴³, así como de las leyes que regulan el Sistema Penitenciario Dominicano. El nuevo sistema penitenciario dominicano pretende, dentro de la ejecución de las penas preventivas de libertad, ofrecer una rehabilitación del recluso a través de la atención individualizada en lo que a necesidades sociales, legales, morales y materiales se refiere, con el fin de conseguir la reinserción social del individuo.

Existen ya experiencias de esta reforma en alguna de las prisiones dominicanas, como son los Centros de Corrección y Rehabilitación de San Felipe, Puerto Plata y Najayo Mujeres⁴⁴. Los cambios propuestos en el si del sistema van encaminados, tal y como comentábamos, en una reforma de las estructuras que acaben con las violaciones a los Derechos Humanos que se cometen, como el hacinamiento, la insalubridad y la deshumanización que se sufre en las instalaciones penitenciarias dominicanas⁴⁵. En este punto, se pretende que las infraestructuras, su reforma o las nuevas construcciones, tomen en cuenta, al menos, las diferencias de edad y sexo de los internos e internas.

En referencia a su gestión, se destacan dos mejoras, una encaminada al fin último de las prisiones, que es la reinserción y no el castigo, y otra, en una reforma del equipo humano que lo ejecuta. Existe la intención de eliminar el carácter represivo que caracteriza a los recursos humanos de las cárceles, gestionados hasta la fecha por militares o policías, por un nuevo

⁴³ Nuevo modelo penitenciario de la Republica Dominicana:

<http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Dependencias/Prision/NuevoModelo.aspx>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

perfil denominado Agentes de Vigilancia y Tratamiento Penitenciario (VTP). Estos agentes están siendo formados por la Escuela Nacional de Administración Penitenciaria (ENAP) que está desarrollando una serie de actividades de formación tanto para los Agentes VTP's, como para el personal de gerencia y administración. A partir de este conjunto de capacitaciones se pretende instaurar una nueva gestión que permita realmente la reinserción social del recluso quien deberá recuperar su libertad dispuesto al cumplimiento de las leyes.

Este apartado ha expuesto fielmente la propuesta de reforma por parte del estado en materia de sistema penitenciario. Ahora surgen las no-preguntas, ¿se está llevando a cabo estas reformas? ¿Están siendo capacitado el personal penitenciario? ¿Se vela realmente por erradicar el hacinamiento y la insalubridad de las cárceles dominicanas?

4.3 Reforma del Sector Judicial

El sistema judicial es básico en el proceso de creación y conservación de la seguridad ciudadana en un territorio determinado. Este sector que en República Dominicana está caracterizado por su elevada burocracia, su falta de agilidad y transparencia, amerita de una reforma.

A este fin, actualmente se está implementando el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Uno de sus objetivos resulta ser la reforma y el fortalecimiento del sistema judicial dominicano con el fin de incrementar la seguridad jurídica dominicana. Así, el sistema judicial ha creado varias leyes modernas que incluyen derechos humanos a alto nivel. Como por ejemplo el derecho a un medio ambiente limpio que es un derecho colectivo de la tercera generación.⁴⁶ También la ley escrita refiriéndose a los derechos humanos sería relativamente completa y la Republica Dominicana ha ratificado o aceptado una cantidad de pactos internacionales de derechos humanos.⁴⁷

Como se ha explicado en breve dentro el capítulo 3.3. se han hecho varios esfuerzos en dirección a reformar el sistema judicial de la Republica Dominicana. "La reforma constitucional de 1994 resulta trascendental en la vida institucional del Poder Judicial, al consagrarse por el artículo 63 la autonomía administrativa y presupuestaria de éste órgano del Estado y la inamovilidad de los jueces."⁴⁸ En este ámbito se intentaba reformar el sistema judicial en dirección a un organismo transparente y eficiente.

Las violaciones de derechos humanos especialmente contra minorías y grupos vulnerables son tremendas dentro la Republica, aunque existen muchas leyes de protección. Resulta que el gran desafío en la Republica Dominicana ni es ratificar un pacto internacional ni establecer una ley escrita. El problema es de poner estas palabras en realidad e implementar estos derechos y leyes.

Abogados de parte del estado al servicio para las personas, protección de los derechos y libertades reales y sobre todo el acceso a la justicia, son los problemas fundamentales de este sector en la isla. Centros de encontrar soluciones alternativos para conflictos, la reducción de impunidad por un mejoramiento de investigación legal, y capacitación por como comportarse al frente de victimas de violencia podrían completar una reforma que hasta el día de hoy se ha enfocado demasiado a la palabra escrita y no a la realización de justicia.

⁴⁶ Como tambien expresado en el articulo 18 del Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Adopted by the 2nd Ordinary Session of the Assembly of the Union, Maputo, July 11 - August 13, 2003

⁴⁷ University of Minnesota, Human Rights Library: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-dominican.html>

⁴⁸ <http://www.suprema.gov.do/scj/scdej2.htm>

5. Una Reforma del Sector Dominicano de Seguridad bajo el Paradigma de Desarrollo Humano.

En el conjunto de los apartados anteriores, se ha dado una visión generalizada de los conceptos relacionados con seguridad, así como se ha puesto de manifiesto la actual situación en República Dominicana, incluyendo los intentos de reforma. En este apartado, se pretende reflexionar sobre el cumplimiento de los meta valores del Paradigma de Desarrollo Humano por parte de los mecanismos garantes de la seguridad ciudadana que se ponen en práctica desde el gobierno dominicano, para finalmente lanzar un conjunto de propuestas de mejora.

5.1 Eficiencia

A lo largo del análisis realizado sobre los tres mecanismos garantes de la seguridad se trataba de comprobar una serie de incoherencias entre sus objetivos y su real cumplimiento. Por un lado, la actuación de la Policía Nacional se aleja en demasiadas ocasiones de su objetivo-velar por la correcta aplicación de las leyes, incluyendo por supuesto las leyes de seguridad-, llegando incluso al extremo de ser generador de violencia y por tanto, de inseguridad. Prácticamente ocurre lo mismo con la actual gestión del sistema de prisiones, que genera una micro-sociedad dentro de las infraestructuras carcelarias caracterizada por la violencia. Así mismo, las prácticas indiscriminadas de privación de libertad generan en los ciudadanos nuevamente un fuerte sentimiento de inseguridad. De la misma manera, el sistema judicial establecido en el país es ineficiente al no haber en demasiadas ocasiones una concordancia entre lo estipulado por ley y las prácticas que realmente se llevan a cabo.

Durante todo el análisis, se puede ver ejemplos de esta ineficiencia, entendida como incumplimiento de objetivos. A partir de ahora, analizaremos la eficiencia de los mecanismos de seguridad entendiéndola también como el uso óptimo de los recursos existentes para la satisfacción de las opciones humanas.

La gobernabilidad, entendida como “la capacidad de una sociedad para asegurar la disponibilidad suficiente de bienes públicos y un uso genuinamente público de esos bienes”⁴⁹, es algo que a su falta, pone de manifiesto la relevante ineficiencia de los mecanismos de seguridad. El crecimiento económico de República Dominicana, y así lo ejemplifican los presupuestos generales, permitiría al país tener una concordancia entre recursos existentes y cumplimiento de objetivos. Así pues, para República Dominicana la falta de recursos no sirve como justificación para la ineficiencia de sus mecanismos de seguridad. Es, la distribución desigual de los recursos lo que provoca y perpetúa esta ineficiencia. El organigrama de los cuerpos de seguridad, por ejemplo, resulta una pirámide al revés donde existen un desbordado número de altos cargos –con los pertinentes altos sueldos- en comparación con la situación de los cargos. Cabe destacar también la existencia de una débil institucionalidad democrática en el país. Se dice que los partidos políticos viven la política como una expansión de lo privado, velando por intereses particulares en vez del bien común⁵⁰. Esa visión lleva a prácticas clientelistas, así como corrupción y sobornos. Los mecanismos de seguridad de que dispone el estado dominicano quedan impregnados por estas prácticas, y las reproducen cada uno desde su espacio de actuación.

El poder judicial, como marco base del sistema de seguridad, es quizá el que debe recibir una crítica más dura en su ineficiencia ya que es la que reproduce el círculo de la discriminación. Debiendo ser el encargado de hacer valer los derechos a todos por igual, tal y como se

⁴⁹ Gómez Buendía, 2004.

⁵⁰ INDH, 2005. República Dominicana

reconocen en la Constitución y las leyes, con su práctica clientelista perpetúa la desigualdad, la discriminación y el abuso.

La ineficiencia de los cuerpos de seguridad va en relación, a un mal uso de los bienes existentes, a una filosofía encaminada a actuar sobre las consecuencias y no sobre las raíces de los problemas de seguridad, y a una metodología de intervención por parte de los cuerpos de seguridad, que resulta generadora de violencia e inseguridad.

5.2 Equidad Y Empoderamiento de Grupos Vulnerables

Equidad no es Igualdad. Mientras la igualdad se definiría desde el reconocimiento social y el ejercicio real de derechos y poder, la equidad se constituye sobre las oportunidades potenciales. Así, la equidad se definiría como una igualdad de oportunidades orientada por las diferencias. Como un principio ético-justo, la equidad tiene un carácter social –en vez de individual- e implica la distribución de poder, de derechos, oportunidades y opciones en función de cerrar diferencias injustas. El reconocimiento de las diferencias de partida y las capacidades que tenemos y las circunstancias en las cuales vivimos, es fundamental para la realización de la equidad.

Las diferencias pueden expresarse en una vulnerabilidad más alta comparada con el resto de una población. En el ámbito de seguridad es muy importante analizar estas diferencias y vulnerabilidades, para promover una reducción de inseguridades para toda la gente. Un ejemplo por una de estos grupos en el caso de la República Dominicana sería la minoría haitiana, que emigra desde la parte oeste de la isla La Hispaniola. Los haitianos que se encuentran en la República Dominicana mayormente sufren violaciones de sus derechos humanos, y un tratamiento inadecuado, especialmente por parte de las instituciones de seguridad, como discriminación y xenofobia.⁵¹ Según información de la embajada de los Estados Unidos hay 650 mil haitianos indocumentados.⁵² Aunque el artículo 11 de la Constitución dice que los niños nacidos en la República Dominicana de trabajadores haitianos inmigrantes son ciudadanos dominicanos mayormente, no se reconoce la ciudadanía.

Este hecho permite a personal de seguridad, deportar a haitianos sin informar a las instituciones de migración y sin registrar esa práctica. Dentro de la República Dominicana la situación de vida, trabajo y tratamiento de los haitianos emigrados son muchas veces inhumanos, y violan normas internacionales y las propias leyes de la República Dominicana.

Una política que reconozca y se dirija especialmente a este problema es fundamental para la promoción de la equidad en el sector de seguridad. Como recomendó el ONG Human Rights Watch en su informe "los funcionarios de inmigración dominicanos deben asegurar que los presuntos extranjeros indocumentados disfruten, como mínimo, de las salvaguardias del debido proceso garantizadas por la Ley 95 y el Reglamento 279."⁵³

5.2.1 Transversalización de Género

Para que el sector de seguridad sirva como un órgano representativo, democrático y efectivo en la promoción y garantía de la seguridad para todas las personas, resulta imprescindible la implementación de una perspectiva de género.

El uso de la palabra "género" es muchas veces usado como sexo o asuntos de mujeres. Mientras sexo describe la condición biológica que diferencia hombres y mujeres, género se

⁵¹ Human Rights Watch, Informe, "Haitianos en la República Dominicana", 2001 http://hrw.org/spanish/fotos/2001/dom_rep.html

⁵² Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Informe sobre los Derechos Humanos en la República Dominicana, 2005", Marzo 2006, p.1.

⁵³ Human Rights Watch, Informe, "Personas Ilegales- Haitianos y Dominicano-Haitianos en la República Dominicana" 2002, http://hrw.org/spanish/informes/2002/r_dominicana.html

refiere a los roles, comportamientos, actividades y atribuciones sociales que son construido socialmente. Describe las dinámicas –altamente influenciada por costumbres y tradiciones culturales- entre ambos sexos que determinan el comportamiento apropiado en el espacio femenino o masculino.⁵⁴ Estas relaciones muchas veces son caracterizadas por relaciones de poderes desiguales. La discriminación de género, la violencia contra la mujer, la explotación y el abuso sexual son problemas dentro del ámbito de estas desigualdades, especialmente en el contexto de seguridad. Una promoción por una equidad de género trata de equilibrar estas desigualdades.

En el sector de seguridad se encuentra tradicionalmente una separación por sexo y género muy estricto. El sector de seguridad es un sector público que tradicionalmente usa la fuerza de hombres, con mucha simbolización masculina. Por fuera se manifiesta en estereotipos de género y en el interior del sector de seguridad, a través de mecanismos altamente masculinizados con estructuras machistas. La sociedad de la República Dominicana construye su idea e ideal de seguridad en base a un punto de vista en este sentido muy tradicional.

Estrategias para cumplir equidad de género como el "Gender Mainstreaming" son conceptos relativamente nuevos en la República Dominicana. El concepto pide incluir una perspectiva de género en todas las esferas del sector. La inclusión de la perspectiva de género puede realizarse a través de grupos de trabajo interministerial e intersectorial que observen y garanticen procedimientos sensibles a asuntos de género en todas las áreas del sector de seguridad. La capacitación para todas las personas que desempeñan su trabajo dentro del sector para aumentar su sensibilidad de género es el punto de partida. Parte de estas capacitaciones puedan incluir conceptos de género que existen dentro de la sociedad dominicana, derechos humanos, conceptos de equidad y procesos y comportamientos correctos en casos de violencia de género. El sector de seguridad es altamente enfocado en la vida pública de las personas. En el caso de la violencia doméstica se expresa el área en donde el estado tiene la tarea de intervenir en la esfera privada de las personas para garantizar la seguridad. Tradicionalmente el ámbito privado es en el viven y se expresan las mujeres, mientras la esfera pública está dominada por la presencia masculina.⁵⁵

Puntos focales para reportajes de problemas y especialmente violencia de género ayudarían la transparencia e implementación comprensiva de una política promoviendo la sensibilidad a los asuntos de género. La implementación del concepto de "gender mainstreaming" significaría muchos cambios estructurales, de mentalidad y de políticas.

Uno de los pasos importantes es la implicación del asunto de género en la ley policial, que pide la inclusión de una perspectiva de género en todos los asuntos policiales⁵⁶ en las reformas de 2004. Esta perspectiva de género es esencial para luchar contra la violencia contra la mujer, y encontrar soluciones de percepciones de inseguridades para todos los ciudadanos. Una representación de al menos del 25 % de las mujeres dentro del sector está obligado según esa ley. Crítico es que aunque esta ley existe falta la implementación ejecutiva y la realización concreta dentro del sector. En el ámbito de investigación criminal y forense falta datos representativos sesgado por sexo, para identificar diferencias en la esfera de seguridad cuales dividen los géneros. Otro aspecto sería facilitar el acceso de las mujeres a trabajos policiales en el proceso de reclutamiento y, políticas afirmativas sin marginar a las mujeres con talleres administrativos y servicios sociales.

Dentro del sistema judicial, las mujeres son relativamente representadas con más igualdad. Aunque el tema de género no es parte de la educación legal en la República Dominicana, se

⁵⁴ World Health Organisation, What do we mean by "sex" and "gender"?, Gender Women and Health: "Sex" refers to the biological and physiological characteristics that define men and women. "Gender" refers to the socially constructed roles, behaviors, activities, and attributes that a given society considers appropriate for men and women." At <http://www.who.int/gender/whatisgender/en/index.html>

⁵⁵ Chinkin, Christine. 'State Responsibility: A Critique of the Public/Private Dimension.' European Journal of International Law 10, no. 2 (1999).

⁵⁶ Ley Institucional de la Policía Nacional 96-04 (art. 33): "Perspectiva de Género. Es aquella que incluye los intereses, valores, derechos, necesidades, actitudes, realidades y puntos de vista de hombres y mujeres en cada aspecto social. "

habían hecho capacitaciones de las que no existen notas de quién participó ni de una evaluación pública. La discriminación dentro de las cortes y re-victimización de víctimas de violencia de género son casos muy frecuentes.

En las cárceles las mujeres y los hombres son mayormente separados. También existe una cárcel solamente para mujeres de Navajo.⁵⁷ Datos de hasta qué punto la infraestructura y equipo puede responder a las necesidades femeninas –como artículos de higiene, servicio de salud reproductiva- no existen. En general se puede criticar que la mayoría de los datos que se refieren al sector de seguridad no son sesgados por sexo.

5.2.2 Igualdad de Oportunidades

La igualdad se definiría desde el reconocimiento social y el ejercicio real de derechos y poder sin que haya discriminación. La igualdad de oportunidades es la base de promover el concepto de equidad que se entiende como tener oportunidades iguales que sean orientadas por diferencias. Las inequidades no se desarrollan en una forma natural ni forman parte de una ley natural según Yolanda D'Elia y Thais Maingon⁵⁸, sino que las inequidades están creadas socialmente para obtener los bienes como derechos, poder, oportunidades, y opciones. Si algunas personas no tienen acceso o solamente acceso limitado, éstas no pueden desarrollar el potencial de sus capacidades ni vivir una vida agente que valora, mientras otras ocupan ese monopolio.

Problemas como el clientelismo y la corrupción dentro de una sociedad aumentan la reproducción de monopolios. Erradicar la exclusión social y la pobreza forma parte del desafío para promover los derechos humanos y conseguir un desarrollo comprensivo en la República Dominicana. Un análisis sobre los procesos de reclutamiento y, un análisis de quién tiene dentro del sistema.

Se han reportado y criticado el proceso de reclutamiento dentro de la policía nacional dado que, en contradicción con la ley, no se ha cumplido las obligaciones oficiales⁵⁹. El reclutamiento en general y especialmente dentro del sistema de seguridad y políticas en la República Dominicana ha sido criticado por su alta corrupción y clientelismo.⁶⁰ Se deben establecer los mecanismos que controlen y monitoreen un reclutamiento justo en base a la igualdad de oportunidades sin discriminación de sexo, raza, religión u otras razones injustificables. Políticas afirmativas para promover la participación de las mujeres, u otras minorías como haitianos inmigrados podrían servir como una balanza democrática de estos grupos más vulnerables al frente del sistema de seguridad. Una política más participativa ayudaría a hacer este sector más efectivo en el cumplir de su mandato.

La ineficiencia de los mecanismos de seguridad dominicanas –por la corrupción y/o los sueldos indignos- provoca un desarrollo de las agencias privadas de seguridad, a las que sólo las élites sociales pueden acudir. Estas desigualdades alejan al país del principio de seguridad humana incluyente y de su consecución a largo plazo.

Para una base de igualdad de opciones se necesita implementar un reclutamiento y una política transparente, independiente, y democrática.

⁵⁷ U. S. Department of State. Dominican Republic Country Reports on Human Rights Practices-2004. Released February 2005

⁵⁸ Yolanda D'Elia y Thais Maingon, "La Equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad", Documentos para la discusión, Informes sobre Desarrollo Humano en Venezuela, PNUD, 2004

⁵⁹ Mira tabla de "Requisitos para ingresar a la Policía Nacional" pagina 14 de este trabajo

⁶⁰ Gitlitz, John; Chevigny, Paul "Crisis and Reform: The Police in the Dominican Republic" Citizen Security Monitor, WOLA Security Program, November 2002, p.13.

5.2.3 Sostenibilidad Ambiental

La sostenibilidad ambiental es una parte fundamental del paradigma del Desarrollo Humano. La República Dominicana sufre graves problemas ambientales, como la destrucción de su área costera, ocasionada por la mala gestión del turismo de masa, el medio ambiente dentro del país y la polución causada por el tráfico entre otras.

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana define en su artículo 3 a los recursos naturales y el medio ambiente como patrimonio común de la nación y un elemento esencial para el desarrollo sostenible del país.⁶¹ La responsabilidad de proteger, conservar, mejorar, y restaurar los recursos naturales está en las manos del Estado, de la sociedad y de cada habitante.⁶² El “derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano”⁶³ se manifiesta en artículo 6 de dicha ley, a la vez que forma parte del concepto de seguridad humana y desarrollo humano. Si se entiende la tarea del sector de seguridad como la promoción de la seguridad humana incluyendo seguridad ambiental como así queda establecido en la ley dominicana, la policía y otras instituciones del sector de seguridad deberían velar por el cumplimiento de dicha ley. ¿Como transformar políticas y leyes en prácticas y derechos reales de las personas?

La misma ley propone estudios, evaluación, programas de protección; concretamente en el artículo 15 se formula que se tiene que “impulsar e incentivar acciones que tiendan al desarrollo y cumplimiento de la presente ley.”⁶⁴ Esto significaría que la policía nacional y el sistema judicial deberían investigar “crímenes ambientales” de la misma manera que con otro tipo de crímenes. Esto incluiría la existencia de penas administrativas por delitos ambientales, como ensuciar los espacios públicos, no disponer de filtro de gases en los vehículos o no reciclar la basura. Para el cumplimiento de estas leyes por parte de los ciudadanos impera que el estado disponga de los mecanismos para hacerlo, como sería, por ejemplo, containeres de reciclaje en las calles.

5.3 Empoderamiento y capacidad de agencia

Para un real y sostenible desarrollo acorde con el Paradigma del Desarrollo Humano es imprescindible la participación de todos los agentes que interactúan en una sociedad, o al menos sus representantes. Tal y como se ha comentado, República Dominicana se caracteriza, entre otras cosas, por su débil gobernabilidad. Así pues, la representación real de la sociedad se convierte en una necesidad imperante para el acercamiento al desarrollo humano. Conseguir esta participación amerita una fase previa, el empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas.

En relación a la seguridad ciudadana, la población dominicana ha quedado fuera de cualquier proceso de decisión, y prácticamente también fuera de opinión. La constante violación de los derechos que recogen tanto las leyes como la propia Constitución dominicana, y la impunidad de esta práctica, así lo ejemplifican.

⁶¹ Ley No. 64-0, el Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Título I de los principios fundamentales, objetivos y definiciones, Capítulo I de los principios fundamentales, Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana: <http://marcano.freeservers.com/legales/ley64b.html>, Art. 3

⁶² Ley No. 64-0, el Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Título I de los principios fundamentales, objetivos y definiciones, Capítulo I de los principios fundamentales, Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana: <http://marcano.freeservers.com/legales/ley64b.html>, Art. 5

⁶³ Ley No. 64-0, el Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Título I de los principios fundamentales, objetivos y definiciones, Capítulo I de los principios fundamentales, Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana: <http://marcano.freeservers.com/legales/ley64b.html>, Art. 6: “La libertad de los ciudadanos en el uso de los recursos naturales se basa en el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano. El Estado garantizará la participación de las comunidades y los habitantes del país en la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el acceso a información veraz y oportuna sobre la situación y el estado de los mismos.”

⁶⁴ Ley No. 64-0, el Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Título I de los principios fundamentales, objetivos y definiciones, Capítulo II de los objetivos, Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana: <http://marcano.freeservers.com/legales/ley64b.html>, Art. 15, para 8.

La participación de los dominicanos y dominicanas en materia de seguridad siempre se ha visto relegada exclusivamente a la práctica de seguridad privada. Una población que vive en inseguridad toma medidas. Si además se siente amenazada por los mecanismos que el estado dispone en pro de la seguridad, la necesidad de protección aumenta. La población dominicana ha optado por prácticas de seguridad privada, lo que podría parecer acorde a la capacidad de agencia de la que se trata desde el desarrollo humano. Sin embargo, el tipo de seguridad privada que tiene lugar en las calles dominicanas merece de un análisis. Poseer armas de fuego de manera indiscriminada no alberga un sentimiento de seguridad, más bien se aleja de él. La posibilidad de que una persona, sin una capacitación y entrenamiento previo, pueda dedicarse a la seguridad de edificios, negocios y/o casas particulares contando con un arma de fuego, no puede ser justificada bajo la idea de capacidad de agencia. Resulta necesario que desde el gobierno se interpreten estas prácticas como un sentimiento de inseguridad tangible y real, pero proponemos que su estrategia de desarrollo no vaya encaminada a la permisibilidad en la posesión de armas.

La participación de la sociedad en el campo de seguridad debe ir, no sólo en un reenfoque de la seguridad privada, sino también en una real cooperación gobierno-comunidad. Es necesario que desde el gobierno se visualice posibilidades de interacción en materia de seguridad con la sociedad civil organizada.

Por otro lado, no es posible hablar de empoderamiento y capacidad de agencia sólo de la población destinataria, resulta necesario analizar el empoderamiento y la capacidad de agencia de los propios miembros que configuran los cuerpos de seguridad. La Policía Nacional, por ejemplo, es una institución civil reconocida por la Constitución, sin embargo, las condiciones en las que se enmarca se alejan de esta definición. No se puede hablar de capacidad de agencia de las personas que configuran el cuerpo policial cuando éstas están privadas de derechos como el asociacionismo.

5.4 Libertad

Éste es sin lugar a dudas un punto clave en materia de seguridad. El aumento de libertades o la disminución de las privaciones de las personas es clave para el Desarrollo Humano, sin embargo, la falta de una estrategia clara en materia de seguridad puede resultar un arma de doble filo, que es uno de los problemas en República Dominicana.

El ciudadano dominicano tiene derecho a disfrutar libremente del contexto que le rodea, sin sentimiento de inseguridad o miedo. Éste debe ser el fin último de los mecanismos de seguridad de que dispone el estado. Se puede observar que el estado actual en República Dominicana en materia de seguridad, y sus mecanismos de seguridad estatales no sólo no cumple con su objetivo sino que a la vez son generadores de inseguridad. La metodología de intervención por la que se opta desde el estado provoca una percepción de inseguridad en la población dominicana que es altamente problemático. Un círculo vicioso de desconfianza aumenta la brecha entre comunidades, ciudadanos y el sector estatal.

Los mecanismos de seguridad no sólo no actúan sobre las causas de la inseguridad, sino que además optan por una estrategia represiva para actuar sobre sus consecuencias. Esta metodología atenta con el principio de libertad, ya que propicia prácticas antidemocráticas. Las detecciones arbitrarias, las redadas o la detención preventiva son algunos ejemplos de éstas prácticas, y desgraciadamente no ocurren de manera aislada.

Así mismo, el actuar exclusivamente sobre la violencia, que bajo el entender del Desarrollo Humano es el reflejo de una inseguridad de mayor amplitud, obvia el principio de libertad que defiende el desarrollo humano. Se debe velar por la disminución de las privaciones, y las condiciones en las que viven muchos dominicanos y dominicanas reflejan la falta de voluntad del gobierno por solucionar estas privaciones. La desigualdad en la distribución de los recursos, los procesos de urbanización no regulados, la corrupción o la privatización de la

política son alguna de las verdaderas causas de la inseguridad que desencadena en violencia. Así mismo, la intervención represiva por parte del estado no hace más que alimentar esa inseguridad.

6. Propuestas

Una distribución del poder para un sector más participativo era la propuesta del Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), como así lo fue en Costa Rica la Fundación Arias, incluyendo la participación de las comunidades en el proceso de la reforma para la creación de mecanismos promotores de la seguridad ciudadana de todas las personas de República Dominicana.

Por el mismo motivo, es necesario incluir a todos los ministerios del gobierno para así ampliar y consensuar el significado y las políticas en relación al concepto de seguridad humana incluyente. Un grupo interministerial y el desarrollo de un plan de acción desde el gobierno ayudarían significativamente a hacer una RSS efectiva y consistente.

La identidad del sector de seguridad en el que nos hemos enfocado se tiene que entender como servicio publico civil. Reforzar una imagen positiva, no represiva, tanto dentro como fuera del sistema policial, penitenciario y judicial acercaría a la sociedad civil y a las instituciones del estado a una cooperación productiva con un objetivo común: la promoción de la seguridad y el desarrollo humano sostenible. Una desmilitarización de la policía y un énfasis en su rol de investigación y prevención de crímenes y violencia crearía un sector más efectivo, consiguiendo promover la seguridad desde sus raíces. Este enfoque podría estar acompañado de una identificación clara de las leyes y una campaña de comunicación en pro de una imagen positiva dentro de la sociedad. Estas aclaraciones jurídicas podrían empezar por una reforma constitucional que incluya una clara definición de seguridad siguiendo el ejemplo de Brasil, donde el artículo 44 de la constitución brasileña de 1998⁶⁵, se define como concepto publico para el sector de seguridad.

Finalmente, en ese marco jurídico definido el sistema penitenciario debería aplicar un nuevo modelo que velase por el respeto de los derechos humanos, la prohibición de las torturas, el hacinamiento, y asegurara la salud de los prisioneros.

7. Conclusión

La reforma del sector de seguridad que ha empezado en la Republica Dominicana trata de aplicar varios aspectos del paradigma del desarrollo humano. En el ámbito legal se han realizados avances remarcables que implican una mejoría con la inclusión de una ley ambiental, una reforma constitucional, judicial, y policial.

Para una reforma del sector de seguridad que sea sostenible el empuje tiene que salir desde dentro de la sociedad en la que va a tener lugar. El concepto de la reforma de seguridad como el PDH son modelos de Oeste que implican ideas de un sistema estatal democrático, respetuoso con los derechos humanos y bajo cierto control civil.

Se debe tener presente siempre que una reforma del sector de seguridad es un proceso que tiene que estar desarrollado desde las personas y desde la sociedad en donde se aplica.

⁶⁵ Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 42 de 31 de dezembro de 2003, Título V, Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas Capítulo III Da Segurança Pública, http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_31.12.2003/art_144_.htm Art. 144: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos"

Las propuestas para cualquier reforma, si se pretende que éstas sean acorde a los planteamientos de Paradigma del Desarrollo Humano, ameritan, sin excepción, de un análisis de la situación socio-cultural del contexto y, siempre, contando con una alta participación de las personas afectadas. La Republica Dominicana se encuentra históricamente bajo de una influencia externa muy intensa. Hasta la fecha, alguna de las fuentes económicas más influyentes para el país son el turismo y las remesas. Esta base económica, junto con la circunstancia histórica como estado post-colonializado, provocan un fuerte negación de lo propiamente dominicano, de su origen étnico y cultura. Así pues, para que la reforma sea eficiente, duradera y real, es necesario realizarla desde las instituciones dominicanas, desde su propio esfuerzo, y relegando a las instituciones extranjeras al apoyo, no a la toma de decisiones. Este apoyo se podría imaginar en forma de capacitaciones, ayuda financiera, y un apoyo en términos de evaluación y monitoreo.

Aún queda mucho camino por recorrer. Este trabajo trata de aclarar los desafíos, obstáculos y problemas dentro la reforma que el país pretende llevar a cabo. También ha resultado necesario exponer las transformaciones que han sufrido los conceptos claves en materia de seguridad –seguridad humana y seguridad ciudadana-, animando a los órganos competentes a establecer y consensuar los conceptos claves como paso primero para la consecución de un sistema de seguridad eficiente e incluyente. El desarrollo de programas reconociendo la realidad dominicana necesita una base de datos representativos con resultados significantes. La implementación de la reforme tiene que estar transparente, participativo, equitativo y sostenible. Aunque se han empezado con varias reformas y programas útiles, estas necesitarían un monitoreo estable y una evaluación comprehensivo para reflexionar y modificar estas reformas verdaderamente al favor de las personas dominicanas. Por ahora esta perspectiva multidimensional falta dentro de los programas desarrollados. Una perspectiva de punto de vista del PDH y de seguridad humana apoyaría una realización de una seguridad al servicio de la gente.

7. Bibliografía

Leyes y Pactos Internacionales:

Constitución de la Republica Dominicana, 14 de agosto de 1994

http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/rep_dom/ii/index.htm

Constitución de la Republica Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, el 25 de julio de 2002, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San Jose, Costa Rica 7 al 22 de noviembre 1969: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San Jose de Costa Rica", Secretaria General OEA, 08/27/79 No. 17955 Vol.: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

Ley Institucional de la Policía Nacional 96-04:

http://www.pciudadana.com/congreso_nacional/download/leyes/ley_96-04.pdf

Artículos, Informes, y Publicaciones:

Arriaga, Irma "Factores de riesgo de violencia urbana, Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina", CEPAL

Arevalo de Leon, "Investigacion Accion Participativa herramineta para la reforma del Sector de Seguridad: El proyecto 'hacia una Politica de Seguridad para la Democracia' en Guatemala", Center for Hemisferic Defense Studies, REDES 2001, Research and Education in Defense and Security Studies, May 22-25, 2001, Wahnsington DC.

Born, Hans; Fluri, Philipp; "Oversight and Guidance: the relevant of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels/Geneva, 2003 http://www.dcaf.ch/_docs/dcaf_doc4.pdf

Chinkin, Christine. "State Responsibility: A Critique of the Public/Private Dimension", European Journal of International Law 10, no. 2 (1999)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, "Country Report, Republica Dominicana," 1999

Craftford, Adam; "Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices", Longman, London, 1998

De Js Perez Sanchez, Dr. Manuel "Desafios de la Modernisacion Policial en el Marco de Seguridad Ciudadana" , San José, Costa Rica, 02 de noviembre de 2005

Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Informe sobre los Derechos Humanos en la República Dominicana, 2005", Marzo 2006

Edmunds, Timothy, "Security Sector Reform: concepts and Implementation", Kings College London/ Joint Services Command Staff College, Geneva, 2002

Estevez, Eduardo, "Chapter 1. Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals" Georgetown University, Political Database of Latin America Studies, <http://pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch1.pdf>

Factores de riesgo de violencia urbana, Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina, Irma Arriaga, CEPAL

Farr, Vanessa; "Voices from the Margins: A response to 'Security sector reform in developing and transitional countries", Berghof Centre for Constructive Conflict Management

Gitlitz, John; Chevigny, Paul "Crisis and Reform: The Police in the Dominican Republic" Citizen Security Monitor, WOLA Security Program, November 2002

Gómez Buendía, 2004.

Human Rights Watch, Informe, "Haitianos en la República Dominicana", http://hrw.org/spanish/fotos/2001/dom_rep.html

Human Rights Watch, Informe, "Personas Ilegales- Haitianos y Dominico-Haitianos en la República Dominicana" 2002, http://hrw.org/spanish/informes/2002/r_dominicana.html

Instituto Interamericano de Derechos Humanos "La Seguridad Ciudadana en la Constitución Dominicana: Desafíos y Oportunidades en el Marco de la Propuesta de Reforma Constitucional", , Santo Domingo, 27/28 Noviembre 2006

Neid, Rachel, "From National Security to Citizen Security- Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal, Canada, 1999

Pinheiro y De Almeida, "El círculo vicioso de la violencia", Letras Libres, Octubre 2003

OECD, "DAC Guidelines and Reference Series- Security System Reform and Governance", OECD Publishing, Paris, 2005

Programa de Desarrollo Humano de los Naciones Unidas, INDH, República Dominicana, 2005

Programa de Desarrollo Humano de los Naciones Unidas, Costa Rica, "Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica", Informe Nacional del Desarrollo Humano, 2005, San Jose, <http://www.nu.or.cr/indh/>

Subero Isa, Jorge A. "Los frutos de una Reforma- Rendición de Cuentas- Cuarto Aniversario" 4 Agosto 2001: http://www.suprema.gov.do/Publicaciones/Frutos_de_una_reforma/Los_Frutos_de_una_Reforma_Cuarto_Aniversario.pdf

Tirza Rivera-Cira, El Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana, (Santo Domingo: FINJUS, 2000)

United Nations Commission on Human Security, "Human Security Now", final Report, 2003

United Nations Development Program, "Human Development Report 1994- New Dimensions of Human Security", Oxford University Press, 1994,
<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

Yolanda D'Elia y Thais Maingon, "La Equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad", Documentos para la discusión, Informes sobre Desarrollo Humano en Venezuela, PNUD, 2004

Sitios Webs:

Instituto de Derecho Ambiental de la Republica Dominicana: <http://www.idard.org.do/>

Nuevo modelo penitenciario de la Republica Dominicana:
<http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Dependencias/Prision/NuevoModelo.aspx>

Poder Judicial Republica Dominicana
<http://www.suprema.gov.do/poderjudicial/poderjudicial2.htm>

Procuraduría General de la República:
<http://www.procuraduria.gov.do>

Policía Nacional:
<http://www.policianacional.gov.do>

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
<http://www.parme.org.do>

University of Minnesota, Human Rights Library:
<http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-dominican.html>

World Health Organisation: <http://www.who.int/gender/whatisgender/en/index.html>

Capacitaciones y Reuniones:

"Panel sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública", PNUD, Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional, UNIBE, Sto. Domingo, 12 de diciembre de 2006.

"La Seguridad Ciudadana en la Constitución Dominicana: Desafíos y Oportunidades en el Marco de la Propuesta de Reforma Constitucional", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santo Domingo, 27 Noviembre 2006