



**Universidad del Salvador
Buenos Aires – Argentina**



**Colegio Interamericano de Defensa
Washington DC – E.E.U.U.**

**“Los Índices de Criminalidad y su Influencia en la Sociedad”
República Dominicana y otras Sociedades del Hemisferio**

Por

Lic. Jacinto Minaya Herrera
Coronel Policía Nacional, RD.

Tesis para optar al título de

MASTER EN DEFENSA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Asesor Académico: Col. Máster **EDUARDO MENDIZABAL**
Tutor académico: Col. Máster **JULIO SOUFFRONT VELASQUEZ**

Washington, DC., EE.UU.

MAYO 13, 2008.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I.

COMPORTAMIENTO ACTUAL DE LA CRIMINALIDAD EN TORNO A LA SEGURIDAD CIUDADANA.

- 1.1 El Ascenso de la criminalidad y la inseguridad ciudadana.....p19
- 1.2 Comportamiento de la criminalidad en la República Dominicanap22
- 1.3 Antecedentes de los índices de criminalidad entre los años 1980 y 1998.....p25
- 1.4 Causas que determinan los altos índices de criminalidad en la sociedad.....p26
- 1.5 Tendencias a la criminalidad en el contexto actual en el hemisferio.....p27
- 1.6 La seguridad ciudadana y los gobiernos.....p29

CAPÍTULO II.

COMBATE AL DELITO Y LAS POLÍTICAS PARA ENFRENTARLO EN REPÚBLICA DOMINICANA

- 2.1 La percepción ciudadana.....p34
- 2.2 Estadísticas criminales.....p36
- 2.3 Modos de combatir el crimen.....p39
- 2.4 Transformaciones implementadas.....p40
- 2.5 Política criminal.....p42
- 2.6 Importancia del plan de seguridad democrática.....p43

CAPÍTULO III.

ESTRATEGIAS PROYECTADAS A PROMOVER TRANSFORMACIONES FRENTE A LOS ALTOS INDICES DE CRIMINALIDAD EN LA SOCIEDAD

- 3.1 Aportes de los gobiernos en torno a reducir la criminalidad en la región.....p45
- 3.2 La relación policía civil con la comunidad.....p48
- 3.3 Sistemas judiciales, policía judicial, base para su estructura en el hemisferio.....p52
- 3.4 Las reformas judiciales y sus consecuencias en el aspecto criminal.....p55

CAPÍTULO IV.

ACCIONES, COSTOS, EVALUACIONES Y SUGERENCIAS PARA REDUCIR LOS INDICES DE CRIMINALIDAD.

- 4.1** Mecanismos a implementar tendentes a promover la disminución de la criminalidad en la sociedad.....p62
- 4.2** Costos socioeconómicos conexos causados por la violencia.....p64
- 4.3** Programas de seguridad pública que han contribuido a solucionar los incrementos de la violencia en las Américas.....p67
- 4.4** Las ideas adheridas a planes de reformas recomendados por las más importantes organizaciones y grandes líderes.....p70

CAPITULO V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- 5.1.** Conclusiones.....p74
- 5.2.** Recomendaciones.....p77
- ANEXOS**.....p79
- Glosario de términos y siglas..... p82
- BIBLIOGRAFIA**.....p83

AGRADECIMIENTOS

A mi familia.

Por haber sido comprensivos con el tiempo que pude haberles dedicado, por estar siempre a mi lado, por su apoyo y solidaridad.

A mis compañeros de estudios.

A todos los compañeros de la Clase XLVII, en especial a la delegación Dominicana por su solidaridad, hermandad, su sinceridad y lealtad.

A mi madre.

Madre querida, madre ejemplar, madre abnegada, siempre presta a darlo todo por su hijo, tu esfuerzo y entrega me fortalece cada día. Le pido al todopoderoso me permita tenerte en salud por mucho tiempo, para seguir disfrutando de tu amor, comprensión y consejos amorosos.

A mi padre.

Por los principios que siempre me has inculcado, por tu accionar de hombre de bien y porque has sido un padre ejemplar. Nunca te olvidas de mí, siempre te llevo en lo más profundo de mi corazón.

Al Colegio Interamericano de Defensa, CID.

Por ser una institución que cada día se mantiene a la vanguardia del conocimiento en beneficio de la confraternidad, el desarrollo y cooperación entre los pueblos de las Américas.

A la Policía Nacional

Organización a la cual he dedicado gran parte de mi vida, con respeto, admiración, disciplina, ley y orden, lo cual constituye mi mayor orgullo.-

NOTA ACLARATORIA

Las opiniones emitidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan la posición del Colegio Interamericano de Defensa.

AUTORIZACIÓN

Autorizo al Colegio Interamericano de Defensa la publicación de este trabajo como artículo de lectura seleccionada o en la revista del Colegio.

LIC. JACINTO MINAYA HERRERA
Coronel Policía Nacional

INTRODUCCION

En las grandes ciudades del hemisferio existe una ausencia de seguridad tal, que hace a sus ciudadanos sentirse inseguros, manifestando que la aplicación de medidas tendentes a reducir y prevenir las altas tasas de criminalidad resultan ineficientes, lo que trae como consecuencia serios inconvenientes para que la colectividad pueda vivir con tranquilidad. La calidad de vida se ha visto amenazada por la violencia, la cual en sus diferentes modalidades ha experimentado un notable incremento en la mayoría de los países latinoamericanos, generando lo que se denomina la “epidemia del presente siglo”.

Sin embargo es preocupante las acciones que se aplican tanto en el sector oficial, como en el privado ante tan delicada cuestión, aunque se han realizado esfuerzos, los mismos no han sido suficiente, mientras se continúa actuando al margen de diagnósticos precisos y sobre todo con carencia de estrategias adecuadas que propicien los resultados que demanda la sociedad ante la situación imperante.

Resultan ampliamente conocidas las dificultades en las estadísticas de violencia delincencial, especialmente debido a la llamada cifra negra que para la etapa actual de modernización existente se hace necesario un registro electrónico sistematizado de datos, que pueda facilitar el análisis objetivo de la realidad.

Por otro lado la inexistencia de políticas de investigación que estén orientadas a estudiar esa problemática social trae por consecuencia que muchas iniciativas positivas surgidas en ese sentido no se lleven a efecto por la falta de recursos y de voluntad, que por lo general se actúa sin rumbo definido, en vez de implementar estrategias adecuadas que permitan producir las transformaciones que demanda la Sociedad.

La presente investigación está diseñada de manera analítica tomando como base las diferentes perspectivas de una serie de eruditos de la materia y de los organismos versados en el asunto, creando una mirada crítica a las políticas implementadas hasta el momento y claro tratando de colaborar fomentando el debate de ideas.

Se pretende plasmar en cuatro capítulos la correlación de diversos planteamientos, estadísticas criminales en diferentes fases, estrategias de contrarrestar la violencia en diferentes épocas y perspectivas, queriendo enfocar las doctrinas, la cultura y la manera de mantener el orden público.

En el proceso de la investigación percibiremos el cambio de paradigma, la metamorfosis que ha ido experimentando la seguridad pública, en la que el Estado no es el primer actor sino el ciudadano que a la postre es el ente social “Sociedad” que da vida al Estado. Observaremos el nuevo rol que viene a desempeñar el Ministerio Público en la norma Procesal Penal, la relación del Ministerio Público y la Policía, el sistema de Policía Judicial, los procesos judiciales a raíz de las Reformas Judiciales en las Américas, los efectos y las consecuencias de las mismas.

Presentaremos los modelos de seguridad pública, las políticas de Mano Dura o Tolerancia Cero y el modelo Policía Comunitaria, todo esto con unas conclusiones y recomendaciones finales del autor.

ANTECEDENTES

En cuanto al tema se han elaborado varias obras, tesis, revistas y escritos por diversos expertos, también realizado reuniones, cumbres y foros que han arrojado aportes significativos, inician los más notables estudio de la criminalidad con Alfonso Bertillon y sus estudios del Sistema Antropométrico en el año 1880. Posteriormente le sigue Rafael Garófalo quien sustenta en parte la teoría de Bertillon, produciendo en el año 1885 su obra “El delito como fenómeno social”, el cual refleja estudios sobre la clasificación de los delincuentes , las penalidades y sus doctrinas, la prisión preventiva como correctivo, detención in fraganti, el mandato de captura, libertad provisional, pena de muerte y el estado, así como el progreso de la delincuencia en los países donde se aplica la pena capital versus la disminución en los países donde se haya abolida. Prosigue Juan Vucetich quien revolucionó al mundo en 1891 en Buenos Aires, Argentina con sus obras “Instrucciones generales para el sistema antropométrico e impresiones digitales” y más tarde en 1894 con “Ideas de la identificación antropométrica e identificaciones digitales”, ambas obras las donó a la Universidad de la Plata en Argentina.

Para optar por el título de licenciado en la facultad de leyes de la Universidad de Chile en el año 1923 el señor Enrique Prieto Lemm, presentó la tesis “La identificación de las personas”, la cual reseña la importancia de poder individualizar a las personas que se procesan judicialmente por la comisión de un delito. Criminología crítica y Crítica del derecho penal en el año 1982 es la obra de Alessandro Baratta, escritor y catedrático consagrado de la Universidad Di Camerino, de Italia, en ella analiza el sistema penal en la sociedad, así como las sub-culturas criminales, negación del principio de culpabilidad y el nuevo paradigma criminológico, haciendo enfoque en la reacción social y el fin de la prevención. Criminalidad ¿Prevención o promoción?, escrita 1992, es la obra de Elías Carranza, experimentado criminólogo de Costa Rica, emprende en este libro una lucha contra los mitos, crítica los recientes y viejos prejuicios contra falsas ideas que se han ido sedimentando a lo largo del discurrir histórico de la criminología, muestra cómo a partir de ideas erradas se pasa a la puesta en práctica de medidas de política criminal igualmente erradas. Se opone por ejemplo a las ecuaciones comúnmente aceptadas de “más policías menos delinquentes” y de “más cárceles menos delinquentes”, para hacer un llamado en busca de medidas que en lugar de promover el delito sirvan efectivamente para prevenirlo.

La cumbre de las Américas celebrada en el 2003 en México por la Organización de Estados Americanos (OEA) estableció la seguridad como principal amenaza y desafío que enfrenta el hemisferio, allí representantes de 34 países reunidos en convención especial, establecieron que la criminalidad, el terrorismo, narcotráfico, el lavado de activos, crimen organizado, corrupción, tráfico de armas y personas, delitos cibernéticos, transporte de materiales peligrosos y la pobreza constituyen los grandes retos que socavan la paz y tranquilidad de los pueblos de América. Recientemente el foro centroamericano sobre seguridad, celebrado en El Salvador en octubre 27 del año 2007 en donde comparecieron tres presidentes y representantes de los gobiernos de la región patrocinados por la escuela Harris de estudio de políticas públicas de la Universidad de Chicago, tuvo como tema básico impulsar políticas conjuntas que permitan a los países luchar contra la delincuencia, el narcotráfico y otros flagelos.

MARCO TEÓRICO

Desde hace más de dos décadas, la Seguridad Ciudadana constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos ciudadanos están grandemente preocupados por el incremento de la criminalidad, sintiéndose cada vez más inseguros respecto a la respuesta estatal ante tal fenómeno delictivo.

En torno al tema, la región se ha caracterizado por las escasas experiencias nacionales debidamente planteadas y evaluadas, pobre en su esencia por el desconocimiento de la gran mayoría de los especialistas de los enfoques utilizados de las experiencias realizadas en Canadá y Europa, muy diferentes a los modelos estadounidenses, basados en una política de mano dura, la costumbre de adoptar modelos foráneos sin tomar en cuenta realidades propias como son:

- a- Los obstáculos con los que aún se encuentran numerosos países del área en el proceso de transición a la democracia.
- b- Las tendencias recientes en materia de política económica, debido a su impacto en la seguridad ciudadana y
- c- La ausencia de una política de Estado.

El delito es un fenómeno social que ha sido objeto de interpretaciones y aplicaciones las cuales se derivan de posiciones ideológicas que requieren del conocimiento científico.

Tradicionalmente el comportamiento definido como delito, era un fenómeno localizado en las márgenes de la sociedad, en determinadas zonas y grupos sociales reducidos claramente identificados. De ahí se deriva el diseño de sistema de seguridad de la población con un tipo determinado de relación de la sociedad-estado, prediciéndose una serie de transformaciones estructurales en dicha relación sin que el sistema de seguridad y los enfoques teóricos hayan tomado en cuenta los citados cambios, trayendo como consecuencia una situación de inseguridad en la sociedad.

Estos enfoques en materia de seguridad se agruparon en dos grupos que fueron: Por un lado **la escuela vinculada con los sectores ideológicos progresistas**, que consistían en que **“el hombre es bueno por naturaleza y la sociedad es la que los**

corrompe”. De ahí se prescribe la máxima de que el estado debe combatir la delincuencia mediante reformas socioeconómicas que reduzcan la pobreza y el desempleo, factores que se consideran causantes de los comportamientos delictivos **“el delincuente no es victimario sino que es víctima de esta situación”**. De ahí la teoría de **la escuela garantista** la cual tiende a proscribir sobre el uso de la potestad penal.

Otra escuela es la conocida como **la mano dura**, la cual consideraba al delito como una conducta desviada, propia de determinados individuos, por lo que recurren exclusivamente a la legislación penal, como expediente idóneo para solucionar el problema de la inseguridad y cuando el problema se torna grave, entonces se tienden a agravar las penas previstas en el Código Penal o ampliarlas.

El margen de discrecionalidad en el uso de sus facultades procesales por parte de las fuerzas de seguridad pública policial o el uso de la militarización, descansando por lo general en una visión exclusivamente jurídica del problema, con leyes severas y facultades procesales amplias que resolvería el problema.

Tomando en consideración estas perspectivas surge una interrogante **¿sería suficiente un modelo de seguridad urbana que asigne recursos estatales a la promoción económica y social a expensas de las fuerzas policiales, el servicio penitenciario y la justicia?** O sería más efectivo aquel en el que para bajar el nivel del delito **se endurezcan las penas al tiempo que se incrementen los recursos destinados al ejercicio del poder de coacción del Estado.**

Con los estudios realizados por los premios Nóbel Gary Becker de 1968 y George Stigler de 1970, se observó que el delito podía considerarse como un mercado más en virtud de la teoría económica de que si hay mercado es porque hay oferta y demanda que producen determinados comportamientos delictivos guiados por incentivos. Es a partir de esto que comenzó a funcionar la nueva escuela **economía del crimen**, la cual ha hecho un significativo aporte en las variables asociadas a la evolución de la actividad criminal, mediante modelos econométricos, siendo el mismo importante en el proceso de la política pública de seguridad, permitiéndole al liderazgo político operar sobre aquellos factores que generen comportamientos delictivos.

En este sentido, al ser el delito un fenómeno social que reconoce diferentes causas ya que no existe la monocausalidad en los hechos sociales, deben diferenciarse los **factores determinantes** de los **factores condicionantes** de la actividad criminal, cuyo único factor determinante es la voluntad libre de ciertos individuos, como supuesto antropológico que reconoce la autonomía del ser humano, el cual si no se reconoce se estaría construyendo un modelo teórico que no se podría aplicar por la razón de que la libertad no se ejerce en el vacío, sino en un medio social que condiciona las elecciones de los individuos. Es aquí donde aparecen los factores condicionantes de la actividad criminal que obran en la misma como barreras, costos e incentivos de la delincuencia.

Esos **factores condicionantes** de la actividad criminal son: *factor socioeconómico* en el cual interviene el desempleo y la desigualdad social obrando como incentivos de la actividad criminal.

Factor Demográfico y Socio-cultural dentro del cual se ubican variables que operan incentivando como por ejemplo el grado de urbanización, cantidad de hombres jóvenes y variables que obran como barreras de ingreso a la actividad familia, escuela y comunidad. Dado que el crimen es un fenómeno típicamente urbano, incrementos bruscos de urbanización y migraciones internas se encuentran fuertemente asociados con los incrementos en la tasa de delitos.

Factor institucional aquel en el que interviene el estado sobre la sociedad en cuanto al sistema de seguridad en aras de proteger la vida, libertad, propiedad de su población y garantizar el orden público, cuando éste interviene desde la perspectiva de la economía del crimen está imponiendo riesgos y costos al accionar criminal, en efecto un individuo incentivado a cometer delitos (factor socio económico y demográfico) sobre el que existen frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor socio-cultural), para operar deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia) que impone el estado al proteger los derechos de los ciudadanos.

El Psicólogo **Charles R. Tittle**, en su trabajo sobre los desarrollos teóricos de la criminalidad respecto al siglo XX en función de sus *teorías*, como son: *teoría* de las diferencias individuales en la comisión del delito a través del ciclo vital, *teoría* de la diversidad de las tasas de la criminalidad entre diferentes entidades sociales y *las*

teorías de las diferencias en cuanto a los resultados criminales en diversas situaciones sociales, las cuales por los cambios a través del tiempo tienden a integrarse. Por lo que los criminólogos teóricos han dado pasos firmes estando en condiciones de señalar a grandes rasgos las causas de los fenómenos relevantes en relación con el crimen.

- a) En torno al fenómeno estas teorías tratan de explicar:
- b) Las diferencias en la conducta entre los individuos.
- c) Las diferencias en la criminalidad en diferentes momentos del ciclo vital.
- d) Las diferencias en las tasas de criminalidad entre sociedades, ciudades, comunidades, barrios, u otras unidades sociopolíticas y
- e) Las diferencias en los resultados criminales entre situaciones sociales diversas.

Enfocando principalmente los esfuerzos realizados para explicar las variaciones en los fenómenos relevantes en relación al crimen, estas teorías muestran los cambios a través del tiempo y la tendencia a la integración sugiriendo que pueden realizarse mayores avances e incorporarse más elementos de teorías enfrentadas.

Los esfuerzos más intensos se han centrado en las variaciones individuales de las cuales han surgido diferencias individuales como son: defectos personales, aprendizaje, frustración, privación, identidad, elección racional, control e integración.

La conducta criminal fue atribuida a defectos personales, físico o psíquico, emanada de la teoría individualista sostenida por los psicoanalistas, comenzando por **Lombroso** en 1878, **Abrahamsen** en 1944 y otros como **Kandel, Mendnick** en 1991, quienes *atribuían la conducta criminal* a la herencia genética, a influencias dañinas como el nacimiento prematuro o el envenenamiento ambiental, así como a las experiencias desaforadas que distorsionan el desarrollo psíquico o social.

La mayor parte de los Criminólogos reconocen actualmente que los *defectos personales* tienen su importancia o entran en juego en algunos delitos o algunos infractores, pero aún no existe una síntesis coherente de la base en que subyacen estos factores.

Sin embargo las teorías modernas que señalan los defectos personales suponen que por sí sólo la patología no es suficiente para producir el crimen e intentan desentrañar como *los defectos personales* funcionan y se traducen en resultados criminales, lo cual identifica *dos patrones causales* de la mala conducta, uno caracteriza al transgresor persistente a lo largo de la vida, quien es ya antisocial a una temprana edad siguiendo el mismo carril a lo largo de su vida y otro es ejemplificado por el transgresor limitado a la adolescencia, quien no comienza a transgredir hasta la mediana o tardía adolescencia quien típicamente se detiene en la adultez temprana, lo cual muestra que ambas trayectorias difieren ampliamente.

Mientras que **Moffitt** propone explicaciones distintas pero vinculadas para cada modelo, sostiene diversos déficit neurológicos de los infractores persistentes, muchos de ellos presentes desde el nacimiento los cuales obstruyen el desarrollo, afirmando que “estos niños son tan difíciles de manejar que sus padres son frecuentemente incapaces de hacerlo”. Un niño conductualmente difícil con padres abrumados o deficientes, frecuentemente termina pobremente socializado, con habilidades inadecuadas y un débil autocontrol, más aún con dificultades adicionales en la escuela. Por lo tanto aquellos con problemas tempranos de conducta, fallan a la hora de adquirir la formación social y personal que podría ayudarlos más adelante en la vida a actuar con aceptable madurez.

Moffitt (1993) sostiene que los transgresores limitados a la adolescencia, usualmente presentan pocos problemas en edades tempranas, por lo cual son efectivamente socializados. Sin embargo cuando estos jóvenes generalmente normales entran a la adolescencia comienzan a experimentar la falta de madurez en razón de que los roles adultos que quieren ocupar son inconsistentes con su status adolescente, a la vez entran en mayor contacto con los infractores persistentes a lo largo de toda la vida. La falta de madurez y el consecuente deseo de actuar como adulto motiva al transgresor limitado a la adolescencia a imitar la mala conducta de los transgresores persistentes a lo largo de toda la vida, generalmente actuando con rebeldía.

Dado que los transgresores persistentes ya disfrutaban ilegalmente de los beneficios de la madurez, tales como las drogas recreativas, el sexo y la autonomía, logran influencia social sobre jóvenes que los admiran, lo estimulan durante la adolescencia, trayendo como consecuencia que una gran mayoría de estos

jóvenes experimenten conductas desviadas, algunas veces incluyendo el crimen que les permite simbólicamente reclamar su madurez, la cual luego de darse cuenta de la desviación, comienzan a adquirir un status de adultos que legítimamente les provee de los beneficios de la madurez.

La formulación de la teoría de Moffitt sobre los defectos personales va mucho más lejos que los esfuerzos previos, ya que los vincula a otros procesos, fundamentándose en ideas acerca del aprendizaje y el control social, como en ideas sobre los patrones culturales de los cambios de edad. La teoría sería aún más efectiva si incorporara los procesos causales, resaltados por la teoría de la *frustración* y la *identidad*, pudiéndose así explicar cómo los procesos que identifican están condicionados por las circunstancias comunitarias y situacionales.

Surgieron las ideas sobre el aprendizaje y las explicaciones del crimen para contrarrestar a los afirmantes de la teoría sobre los *defectos personales* que dominaron en los inicios del siglo XX, y desde entonces numerosos pensadores como **Akers** en 1985, **Conger y Simons** en 1997, han explicado la conducta criminal como una expresión de valores, actitudes, habilidades y estándares normativos criminógenos internalizados. Algunos teorizan que el aprendizaje nace de condicionamientos o esfuerzos, mientras que otros lo visualizan como determinado por una instrucción repetitiva o por imitación frecuente de elementos culturales a los cuales un individuo es más o menos expuesto.

Otros como **Millar** en 1958, **Anderson** en 1999, **Luckenbil y Doly** en 1989, enfatizan los estándares culturales que predisponen a las personas a actuar criminalmente bajo determinadas condiciones, unos pocos identifican mecanismos lingüísticos o de otro tipo que entren en juego para ayudar a producir resultados criminales bajo determinadas condiciones, otros enfatizan la medida en la cual los rasgos personales que predisponen al crimen como el débil autocontrol o la agresividad, unos son aprendidos y otros argumentan sobre el aprendizaje dando prioridad a las influencias diarias interpersonales de la familia, el barrio o la escuela.

La mayoría de las teorías basadas en el principio del aprendizaje se centran fundamentalmente en cómo se produce el aprendizaje, obviando las condiciones que proveen al proceso del mismo, como aquellas que activan respuestas aprendidas. Se ha

seguido expandiendo el debate sobre el tema del aprendizaje en torno al proceso causal central de refuerzo y condicionamiento más allá que cualquier otro tema.

Los Teóricos sustentantes de la teoría de la **frustración o privación**, como **Messner** y **Rosenfeld** en 1997, han identificado las condiciones que potencialmente producen frustración en diferentes personas, así como los más importantes contextos en los que la frustración se produce, han explicado cuando y porqué la frustración o la privación conducen al crimen. Se han centrado en la frustración y la privación emocional de las relaciones interpersonales, no han aclarado sobre si la frustración predispone a la persona para la conducta criminal, que debe ser activada por elementos específicos o si aquella directamente genera las conductas ilegales, considerándose su fundamento empírico.

Mientras que pensadores críticos, radicales y humanistas, han identificado condicionantes consideradas injustas, productoras de privaciones y conductas criminales. Entre ellas incluyen el **capitalismo, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la pobreza absoluta, el patriarcado, las jerarquías de poder, el racismo, el sexismo, el abuso o la negligencia parental, el desempleo y la ausencia de amor**. Sin embargo las teorías no han mostrado plenamente, ¿Cómo? ¿Porqué? y bajo qué circunstancias estas condicionantes de privación causan o atribuyen al crimen.

Siendo la Teoría de **la frustración /privación**, la más completa, mejor articulada y la más sustentable, amparada en manifestaciones tales como: las relaciones negativas con los otros, las cuales pueden surgir cuando una persona bloquea las metas de otra, poniendo en peligro cosas valiosas o es responsable de estímulos nocivos para el individuo, como las condiciones físicas insatisfactorias, ya sean personales o ambientales. Todas estas diferentes clases de frustraciones pueden estimular emociones negativas tales como *el enojo, la depresión o la ansiedad*, que pueden entonces ser gestionadas por vías tanto convencionales como desviadas.

La sostenida por **Agnew** (1992, 1997,1999), identifica numerosas fuentes de la teoría general de la frustración, busca identificar las condiciones que pueden llevar de la frustración al crimen, pero también enfatiza la acumulación de frustraciones

irresueltas, así como el balance relativo de factores positivos y negativos en la vida de una persona.

La teoría de **la identidad**, resurgió prominente en los años 1960 y 1970, por el enfoque del etiquetamiento la cual explica los caracteres de las diferencias individuales en el crimen, centrándose en la formación, el mantenimiento y el cambio en las identidades personales. También esta teoría estimuló muchas reflexiones sobre las consecuencias que para los individuos tiene el haber sido legalmente procesado y estigmatizado oficialmente y las consecuencias sobre las identidades. Surge más tarde la declinación de la teoría del etiquetamiento, en virtud de las respuestas desfavorables que acumuló. Todas estas teorías explican la conducta criminal como una consecuencia de la búsqueda de auto-conceptos significativos.

El crimen a veces refleja una pobre autoestima y otras veces es una forma de sobrellevar actitudes negativas hacia sí mismo, por otro lado la conducta criminal ha sido interpretada como una forma de lograr y mantener una identidad prestigiosa o como una adaptación a una identidad estigmatizada. Los seres humanos están motivados a maximizar las actitudes positivas sobre sí mismo y eludir aquellas negativas. El impulso hacia la conducta criminal proviene por lo tanto de una combinación de ausencia o debilitamiento del deseo de actuar conforme a las normas de un contexto social adverso y de la apertura de posibilidades que podrían mejorar la autoestima personal.

Los actos criminales tales como la violencia, el vandalismo o el robo representan ataques directos a las fuentes de los inputs negativos y le permiten al individuo auto-despectivo expresar desprecio y rechazo a la red de normas que colaboraron para producir los sentimientos negativos sobre si mismo.

Finalmente algunas formas de delincuencia como las peleas de pandillas o ventas de drogas reflejan un compromiso con aquellos cuyas normas contradicen las que sean capaces de proveer una espiral de auto confirmación.

Las teorías del propio yo, sostienen que el crimen es útil para quien lo perpetra, no por los resultados directos del mismo, sino porque este aumenta potencialmente la autoestima o confirma los conceptos sobre el propio yo, sin

embargo cuando una persona trata de mejorar la imagen de si mismo a través del crimen, semejante intento puede no funcionar para nada o incluso ser contraproducente. Si determinados actos criminales producen los efectos esperados, un individuo probablemente continuará realizándolos. Si por el contrario un determinado acto fracasa en la resolución de los problemas de una persona, es probable que intente realizar otro tipo de mala conducta.

Finalmente **La elección racional y las conductas criminales**, (Becaria, 1764-1963), sustenta la idea de la elección racional, de que la gente pondera los potenciales beneficios frente a los posibles costos y decide racionalmente, si cometer crímenes o no, idea esta que tuvo poca aceptación entre los criminólogos del siglo XX. Este tema no ha dado lugar a una síntesis teórica definitiva. Otras como la **Desorganización social**, la cual sostiene que en las grandes ciudades había más criminalidad y otras patologías, que en sitios más pequeños y restringidos, porque las grandes cantidades de personas, la heterogeneidad y los traslados de población, hacían difícil el hecho de que las personas puedan establecer relaciones estrechas capaces de refinar las malas conductas.

Las tasas de criminalidad en los barrios y las comunidades dentro de las ciudades, también fueron teorizadas, como un reflejo de las variaciones en la ciudad en cuanto a la heterogeneidad y el movimiento de la población. Sin embargo el deterioro económico, fue sustituido por la magnitud de la población, como la principal variable que afecta a los procesos inter-comunitarios.

De acuerdo con la teoría general, las ciudades y las comunidades deterioradas e inestables no sólo experimentan elevados niveles de criminalidad por su débil capacidad de regular las conductas, sino también porque contienen modelos de roles no convencionales que estimulan la motivación criminal, principalmente por una débil organización social que contraría los esfuerzos. Por esta razón gran parte de los residentes de las unidades ecológicas desorganizadas y desintegradas terminan por estar fuertemente motivadas hacia el crimen o la delincuencia, siendo capaz de actuar con impunidad conforme a esas motivaciones.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Es preocupante el aumento de la criminalidad y la violencia con que se cometen los delitos, es una preocupación de la sociedad, las herramientas para combatirlas por parte del estado son las mismas (policía, tribunales de justicia y sistemas penitenciarios), adicionando otros actores como organizaciones comunitarias, clubes, organizaciones no gubernamentales (ONGs), etc., lo cual no ha solucionado el problema, debido a la compleja problemática que requiere ser tratada de diferentes ópticas, analizando las economías, el desarrollo social, cultura, educación, los valores familiares, las políticas estratégicas del estado, etc.

Urgen medidas de acción fuera de las tradicionales, en razón de que han sido ineficaces para solucionar la sensación de inseguridad que vive la ciudadanía. La región es tentada continuamente a caer en un razonamiento “facilista” al respecto. En teoría la criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino. Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas, entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar al final del camino a “criminalizar la pobreza”, a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aísla. Este puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad el cual no proyecta salida.

La otra vía es buscar las causas profundas, es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos cuatro variables:

1. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil, la criminalidad de la región es de edades muy jóvenes.
2. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella.

3. Por otra parte hay correlación fuerte entre criminalidad y familias desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad, la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejen de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento por ende incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.
4. Por otro lado, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque empírico. La clave para atacar este gravísimo problema, estructuralmente, está ligada a poner en marcha políticas que presenten oportunidades para los jóvenes, incentiven las organizaciones comunitarias, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos. Ese es el reto que trataré de enfocar en el trabajo que pretendo desarrollar, lo que nos lleva a las siguientes preguntas.

¿Qué elementos provocan la criminalidad?

¿Cuáles son los factores más notorios, que inciden en las estadísticas criminales?

¿Cuáles medidas han sido puestas en ejecución que han incrementado la violencia?

¿Qué políticas se están implementando en los países para reducir las tasas de criminalidad?

¿Qué políticas y estrategias han resultado exitosas en el mundo, que hayan permitido reducir sustancialmente los índices de criminalidad?

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El método de investigación que se asume para desarrollar este proyecto es el descriptivo, explicativo, basado en la recopilación bibliográfica, teniendo como punto de partida el análisis de los conceptos y practicas aplicadas por las diferentes sociedades.

OBJETIVOS

Objetivo general

Identificar las causas que determinan las altas tasas de criminalidad, examinando los efectos y consecuencias que esta produce a fin de adoptar componentes adecuados que promuevan una transformación.

Objetivos específicos

- 1.** Determinar las tendencias de la criminalidad en el contexto de la actualidad en el hemisferio, en consonancia con los antecedentes.
- 2.** Describir la perspectiva de la criminalidad en la República Dominicana, la metodología de combatir el delito, cultura y transformaciones aplicadas para mejorar la seguridad Pública.
- 3.** Establecer los cambios en la interoperatividad policial, la normativa Procesal Penal, la relación Ministerio Público Policía y su impacto en los niveles de violencia.
- 4.** Verificar las culturas de combatir el crimen, la relación del Policía con la ciudadanía, el sistema de policía judicial, las reformas judiciales en el contexto Americano.
- 5.** Analizar los planes y propuestas presentados por grandes líderes e importantes organizaciones tendentes a promover la reducción de los índices de criminalidad.

HIPOTESIS:

El comportamiento de las altas tasas de criminalidad en el hemisferio americano y las políticas aplicadas, indican que los métodos utilizados para combatirla ameritan ser revisados y modificados a fin de que sus resultados sean más efectivos.

Hipótesis específicas

Hipótesis 1

La alta tasa de criminalidad es consecuencia de los índices alarmantes de pobreza existente en la región objeto de estudio, la exclusión social y la falta de oportunidad que produce el desplazamiento de personas.

Hipótesis 2

Las organizaciones y los métodos para combatir la criminalidad en la actualidad no han llenado las expectativas trazadas para la reducción al mínimo de la misma.

Hipótesis 3

Los Gobiernos se preocupan más por la seguridad del estado que por la seguridad ciudadana, trayendo como consecuencia la inseguridad, poniendo en peligro la paz social.

Hipótesis 4

Se exige la integración de nuevos actores en la reducción de la criminalidad, por lo que no han sido aún integrados en la toma de decisiones y en asumir las responsabilidades necesarias como tales, tendentes a corregir este terrible mal.

VARIABLES

En primer orden, se determina la criminalidad en el hemisferio como variables independiente, dentro de la gama de delitos que producen desestabilización en la región.

Se determinó como variable dependiente los métodos y políticas aplicadas por parte de los órganos con competencia de implementación.

LIMITACIONES:

La llamada cifra negra constituye un obstáculo al momento de establecer una medición, así como las barreras culturales y la falta de credibilidad al coleccionar datos estadísticos.

DELIMITACIONES:

Esta investigación se realizará en la República Dominicana en comparación con las principales ciudades violentas del hemisferio americano como: Tegucigalpa, San Salvador, Guatemala, Río de Janeiro, Bogotá, Caracas, etc., desde los últimos 10 años comparados con otras etapas.

Presentada la introducción y el marco teórico de la investigación se continuará en lo adelante con el desarrollo del proyecto donde se presentará el primer capítulo que tratará sobre el comportamiento actual de la criminalidad en torno a la seguridad ciudadana.

CAPITULO I:

COMPORTAMIENTO ACTUAL DE LA CRIMINALIDAD EN TORNO A LA SEGURIDAD CIUDADANA.

El fenómeno de la violencia no es exclusivo de las Américas, pero es en el hemisferio donde se registran los índices más preocupantes, de acuerdo a un estudio del BID y del Banco Mundial, la tasa de asesinatos es más del doble que el de cualquier otra región del mundo y es seis veces mayor que el promedio de todo el mundo. Este fenómeno genera un costo humano, político y económico muy alto. La inseguridad afecta el nivel de bienestar de los ciudadanos y su calidad de vida, erosiona la capacidad del gobierno y la credibilidad pública en las instituciones, afecta la inversión y la producción, por igual erosiona gradualmente la confianza en el sistema democrático para abrir paso a la falsa ilusión de que con regímenes autoritarios se recupera la seguridad. Aunque existen diversos programas como el de la OEA, que en este campo, cuenta con un programa especial sobre Disuasión del Crimen y Seguridad Ciudadana¹.

1.1 El Ascenso de la criminalidad y la inseguridad ciudadana

El tema de la criminalidad y la seguridad ciudadana, es de gran complejidad, ha prevalecido en amplios sectores de la sociedad y se ha orientado a exigir a las autoridades hacer más de lo mismo, esto significa entre otros aspectos tratar de reforzar y ampliar el sistema policial, dar mayor discrecionalidad a la policía, penar las formas más primarias de delito, aumentar las penas, bajar la edad de imputabilidad para poder llevar a prisión a los niños y adolescentes, habiendo quienes reclaman poder encarcelar a los padres de los niños delincuentes.

Las iglesias, las organizaciones de derechos humanos y asociaciones de juristas han reclamado que muchas de estas medidas violan la legislación internacional, tratados multilaterales, bilaterales ya ratificados y en definitiva normas éticas básicas

¹ Bernardo Kliksberg (1999), Desigualdad y Desarrollo en América Latina. El debate postergado".

como el mensaje bíblico de que se deben hacer todos los esfuerzos por recuperar a los que *se salen del camino*².

El enfoque puramente represivo ha demostrado ser muy ineficiente, en Centroamérica algunos líderes políticos resolvieron aplicarlo a fondo en los últimos años frente al crecimiento de las maras (peligrosos grupos de jóvenes delincuentes). Esa estrategia gana votos a corto plazo ante la legítima desesperación ciudadana, pero ¿responde al interés colectivo? no parece. El número de miembros de las maras sigue creciendo, se estima en 100 mil individuos en Honduras, otros 100 mil en Guatemala, cifras aún mayores en El Salvador. En este último país se aplicó en los últimos años la *mano dura* y ante sus limitados resultados la *súper mano dura*, se llegó a poner fuera de la ley en varios países a los jóvenes que tuvieran tatuajes porque las maras los utilizan. Nada de esto logró hacer bajar las tasas delincuenciales, lo más probable es que quienes han creído que este era el camino más adecuado tengan que responder ante sociedades cada vez más preocupadas por el fenómeno.

Por lo que en torno a la política de aplicación de la *mano dura* se han pronunciado prominentes organizaciones sociales de la sociedad civil, quienes han manifestado que los planes de mano dura violan normas constituciones, la Convención de los Derechos del Niño y los tratados internacionales, manifestando que constituyen un fracaso además de ser ineficaces, no han servido para reducir los índices de criminalidad en la sociedad por el contrario han generan más violencia³.

Brasil, con cifras graves de delito, subió progresivamente el gasto en Seguridad Pública y Privada, designando en el año 2001 el 10,3 por ciento del Producto Bruto – según estudios del BID, el equivalente al Producto Bruto anual de Chile, refiriendo que Brasil gasta un Chile completo anual en represión. Sin embargo, esa estrategia no mejoró la situación del país. En México, el gasto en seguridad pública subió en 3.000 millones de dólares entre 2000 y 2004, a pesar de ello el delito siguió creciendo⁴.

² **Bernardo Kliksberg**, Como combatir el crimen en América Latina (Artículo para la Revista Safe Democracy)

³ Castro M.G. Abramovay M. y Andrade E.r. (2001). Cultivando vida, desarmando violencias.

⁴ BID-1999-Informe de Progreso Económico y Social dedicado a la desigualdad (Washington, DC).

Parece haber llegado la hora de renovar la lógica del debate, dejar de analizar este tema como una cuestión sólo policial, en donde la discusión es ¿qué nuevo tipo de endurecimiento se adopta?, la metodología actual no está generando buenos resultados, el único efecto práctico es que aumenta aceleradamente la población de jóvenes en las cárceles, las cuales se convierten en incubadoras de nuevos crímenes.

Louis Wacquant, señala en su agudo libro *Las cárceles de la miseria* que no hay correlación estadística entre aumentar el número de presos jóvenes y la reducción del delito a mediano y largo plazo, esto no afecta sus causas estructurales.

Partiendo de la discutida tolerancia cero el enfoque tiende a tratar indistintamente todas las formas de criminalidad, y a no hacer mayores distinciones en el diseño de políticas. Parece errado porque en la región se ha desenvuelto una multiplicidad de formas de delincuencia, por un lado está el crimen organizado bajo diversas formas, las bandas de la drogadicción, las mafias, los grupos de secuestros, las organizaciones de tráfico de personas, las que se dedican al robo de automóviles, las organizaciones de lavado de dinero, y otras. Claramente la sociedad tiene que defenderse frente a ellas aplicándoles todo el peso de la ley, tratando de desarticularlas impidiendo su desarrollo, ya sea bloqueándolas o aislándolas. Paralelamente hay una inmensa criminalidad de jóvenes que se inician con delitos menores, usando drogas y abriéndoles las puertas a la criminalidad paulatinamente⁵.

Mientras que muchos en América Latina intentan convencer a la opinión pública de la necesidad de una mano más dura e invocan a supuestas experiencias estadounidenses, lo cierto es que en Estados Unidos se están dando fuertes tendencias inversas, el aumento de la población carcelaria y de las sentencias ha llevado a una inflación abrupta del gasto en prisiones y juzgados (un 154 por ciento en los últimos 20 años). En 2001, los distintos estados del país gastaban tanto en ese rubro como todo lo que gastaba en salud pública y hospitales. Según indica el New York Times ante los escasos resultados de este enfoque y asistidos por la tendencia de la sangría, más de la mitad de los estados han tomado medidas legislativas para modificar las leyes duras

⁵ Loic Wacquant, *Las cárceles de la miseria*. Editorial Alianza

que aprobaron en los noventa. En el campo de la drogadicción hay en Estados Unidos una presión creciente por suplantar prisión por tratamientos.

1.2 Comportamiento de la Criminalidad en la República Dominicana

Las estadísticas dominicanas clasifican las muertes no naturales, también denominadas "muertes violentas", en: Electrocutamientos, ahogamientos, accidentes de tránsito, suicidios y homicidios. El carácter "violento" de esas tres primeras causas de mortalidad en el país se refiere básicamente a lo abrupto, repentino de la acción y a su carácter accidental; en cambio en la gran mayoría de los homicidios y suicidios se hace evidente la intencionalidad de un daño que provoca la muerte considerándose internacionalmente como "la expresión más fiel" del nivel de violencia de una nación.

En República Dominicana, durante el período 1992-1998, la relación de muertes no naturales (es decir violentas) sobre el total de defunciones pasó de un 11.6% a un 15.4% y en general las muertes no naturales crecieron en un 41%. En detalle por orden de importancia, los aumentos fueron los siguientes:

- Por electrocutamientos 99%;
- Por ahogamientos 65%;
- Por homicidios 39%;
- Por accidentes de tránsito 36%; y
- Por suicidios 13%.

En 1998 las muertes por accidentes de tránsito constituyen el 43%, seguida de un 29% de homicidios, 13% de ahogados, 9% de suicidios y 7% de electrocutados, según los resultados siguientes:

Tabla No. 1 - Muertes no naturales ocurridas de 1992-1998 en Rep. Dom.

Años	Homicidio	Tránsito	Ahogo	Suicidio	Electrocutamiento
1992	807	1222	308	302	135
1993	930	1304	360	311	162
1994	1005	1376	328	318	192
1995	1007	1477	360	351	210
1996	1032	1459	355	347	258
1997	1038	1588	337	376	322
1998	1131	1662	507	341	269
Crecimiento	39%	36%	65%	13%	99%

Fuente: Estadísticas Policiales de los últimos 20 años (informes anuales) y de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana.

En el cuadro anterior se puede apreciar la frecuencia de las muertes no naturales del 1992 al 1998 y su crecimiento porcentual en esos últimos años.

En lo siguiente se presentan los datos correspondientes a homicidios (frecuencia y tasa de mortalidad) de los años 1980-1984 y 1991-1998, considerando el gran consenso que existe en el ámbito internacional para medir el grado de violencia que experimentan los países, y a su vez, facilitar la comparación en el contexto regional o mundial a través del indicador más confiable y que lo constituye la tasa de mortalidad por homicidio (tasa promedio de homicidios por cada 100,000 habitantes)⁶.

⁶ Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana.

Tabla No.2 - Homicidios en la Rep. Dom. Del 1980-1984 y 1991-1998

	Tasa de Homicidio	Homicidio	Población
1980	9.3	533	5,696,852
1981	8.3	490	5,835,644
1982	8.8	527	5,977,871
1983	8.6	526	6,122,646
1984	9.2	582	6,320,081
1991	12.4	908	7,320,096
1992	10.8	807	7,470,533
1993	12.2	930	7,620,391
1994	12.9	1005	7,768,907
1995	12.7	1007	7,915,317
1996	12.8	1032	8,059,698
1997	12.6	1038	8,202,558
1998	13.4	1121	8,343,784

La tasa de homicidio (por cada 100,000 habitantes) que en 1981-1982 era de 9.1, en 1991-1992 subió a 11.6 y en 1997-1998 alcanzó el nivel de 13. Conviene destacar que en el contexto mundial la tasa de homicidio de República Dominicana es en sí misma bastante elevada a finales de los años 80, puesto que el promedio alcanzado en los llamados países de alto desarrollo humano era de un 4.8% y en los países industrializados de un 5.4%.

Tabla No. 3 - Tasa de homicidio en países latinoamericanos en 1980 y 1990.

País	1980	1990
Colombia	20.85	89.5
Brasil	11.5	20
México	18.2	17.8

Venezuela	11.7	15.2
Panamá	2.1	11
Ecuador	6.4	10.3
Argentina	3.9	5
Costa Rica	5.7	4
Uruguay	2.6	4.4
Paraguay	5.1	4
Chile	2.6	3
Rep. Dom.	9.3	12

Fuente: Tabla propia en base a datos del PNUD (1998 y 1999), e informes de la CEPAL y otras fuentes.

La Tabla No. 3 presenta datos comparativos de la tasa dominicana de homicidio con relación a 11 países del marco regional. Tal como se observa, se superan las tasas promedios de homicidio de muchas subregiones de América Latina y el Caribe⁷.

1.3 Antecedentes de los índices de criminalidad entre los años 1980 y 1998 en la República Dominicana y el Hemisferio.

En la comparación con los países tomados como referencia, la República Dominicana ocupa en los años 1980 y 1990 el quinto lugar, más cerca de países como Brasil, México y Venezuela con tasas entre 15 y 20; que de Argentina, Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Chile, cuyas tasas oscilan entre 3 y 5 por debajo o igual que las de los países más desarrollados del planeta.

Un hecho a destacar lo constituyen los homicidios con armas de fuego, los cuales han ascendido de un 30% en 1993 a un 43% en 1998, de acuerdo a las estadísticas de muertes violentas de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), en la más frecuente entre los homicidios, superando los casos reportados con armas blancas.

⁷ PNUD (1998 y 1999), e informes de la CEPAL

La cifra puede considerarse muy alta si la comparamos con la cifra de Colombia, donde se expresa de manera aguda la violencia política y delincencial. En ese país, durante el año 1996, el 82% de sus homicidios fueron ejecutados con armas de fuego. Partiendo de criterios basados en que la tasa de homicidio es un buen indicador de la violencia extrema en un país, podemos dar respuesta a la primera interrogante⁸.

1.4 Causas que determinan los altos Índices de Criminalidad en la Sociedad

Las muertes no naturales en los últimos años se han incrementado significativamente, sobre todo, las muertes que se producen a consecuencia de actos de violencia y esto no es más que una señal patética del alto nivel de violencia que experimenta la República Dominicana; tal como se puede observar, el homicidio constituye la segunda causa de muertes no naturales o violentas que siguen las producidas por los accidentes de tránsito⁹.

No obstante la claridad con que se presenta este fenómeno en los cuadros y datos anteriores, hay quienes rechazan el incremento que se produce en la tasa de homicidio en el país, por lo contrario, pregonan la "estabilidad" del nivel de violencia, que según ellos se mantiene constante en las últimas décadas, generando controversias entre los sustentantes, quienes para sustentar dicha posición, aceptan como válidos sólo aquellos casos de homicidios declarados como "voluntarios" a través de una sentencia judicial (por la Corte Judicial), descartando por lo tanto de la categoría de homicidios, los "involuntarios" declarados así bajo la misma condición porque presuntamente carecen de intencionalidad criminal, lo que naturalmente tiende a disminuir considerablemente las cifras generales de homicidios.

Hay quienes atribuyen el aumento de la violencia en los países centroamericanos y el Caribe a las deportaciones masivas, la política externa migratoria y de extradición de los Estados Unidos, ya que los extranjeros que cometen

⁸ Cabral, Edylberto; Brea de Cabral, Mayra (2003). Violencia en la República Dominicana: Tendencias Recientes. Perspectivas Psicológicas.

⁹ Molina Morillo, Rafael (2005). Armas súper fáciles. Hoy Digital, Mis Buenos Días, Opiniones, 16 de agosto. Pesqueira, Diego (2005). Ve hay muchas armas en manos civiles. Hoy Digital, sección El País, 26 de Agosto. Quiroz, Fernando (2005). Fernández estima exceso de armas incentiva delincuencia Hoy Digital, 5 de septiembre.

delitos en ese territorio son devueltos a sus respectivos países de origen sin que aún se hayan "rehabilitado o excarcelado", mucho menos cumplido su condena o sentencia, figurando entre éstos principalmente los hispanos, naturalmente gran cantidad de dominicanos.

1.5 Tendencias a la Criminalidad en el contexto actual del Hemisferio.

En el sentido de lo reseñado anteriormente, aplicándolo a una gran mayoría de ciudades latinoamericanas hoy día se plantea con frecuencia la probabilidad de que el retorno de los miles de ciudadanos ausentes repatriados a sus países de origen, graduados y adiestrados en el crimen, influya negativamente en la aparición de métodos y técnicas de violencia nunca antes vistos en la sociedad, y por lo tanto, contribuya a elevar los niveles de violencia y criminalidad que se observa en los últimos años.

Aboutanos, M. (1997) señaló en un taller de violencia juvenil, efectuado en el Salvador y publicado por la Organización Panamericana de Salud /Organización Mundial de la Salud, en el mismo año, que el 43% de las pandillas juveniles en los Estados Unidos es de origen latino, las deportaciones de ese país a El Salvador de grupos de pandilleros "La Mara 18" y "La Mara Salvatrucha", ocasionó serios problemas en esa nación centroamericana, cuando éstos asumieron las mismas identidades y los métodos criminales que habían adquirido en la ciudad de Los Ángeles al regresar a su país natal¹⁰.

En torno a la preocupación por este mal la sociedad busca respuestas y llega a su vez a las siguientes conclusiones:

1- Todos los países de la región recurren a las mismas fórmulas para combatir la criminalidad, más policías, más vehículos de patrullaje, más cárceles, mayor penalización, lo que se traduce en penas más largas y severas, por lo tanto en aumentos explosivos del número de personas recluidas. En términos generales, aunque

¹⁰ Umaña Cerna, Carlos (2002). Sociedades sin Violencia. Proyecto para el fortalecimiento de los mecanismos de control de armas ligeras. *Publicación Indicadores de la Violencia en El Salvador, Programa hacia la construcción de una sociedad sin violencia, PNUD.*

algunos países presentan algunos avances, la respuesta más frecuente es un aumento a la búsqueda de mayor eficacia en la represión del delito.

2- Estas medidas no tienen el éxito buscado, independientemente de la cantidad de recursos que se destinen y de la eficacia en su uso, la criminalidad no disminuye sino que parece seguir aumentando.

3- Las formas elegidas para enfrentar la delincuencia son independientes de la doctrina o ideario político del gobierno que las pone en práctica, sea cual sea el signo del gobierno las acciones y programas que impulsa son los mismos.

En general se trata sólo de una reacción casi instintiva de gobiernos arrinconados por una amenaza que no estaba en el horizonte de lo previsible, sorprendiéndolos inermes atinando a enfrentarlas con las mismas herramientas tradicionales, las cuales siempre ha utilizado no obstante la criminalidad sigue aumentado.

No existen políticas criminales concebidas como la articulación de acciones sectoriales de acuerdo a un esquema razonado y coherente basado en un diagnóstico adecuado y con el signo doctrinario de su respectivo gobierno que busque enfrentar la criminalidad con una visión de estado a largo plazo, por la historia reciente en nuestros países es difícil que ello sea de otro modo.

Las instituciones a través de las cuales los estados enfrentan la delincuencia son básicamente *la policía*, los *tribunales de justicia* y el *sistema penitenciario*. Las formulaciones modernas de la prevención de la criminalidad incorporan otros actores como los municipios o ayuntamientos, organizaciones de la sociedad civil, y la propia comunidad, pero las tres primeramente citadas constituyen siempre los ejes estratégicos del sistema, empero la articulación del desempeño de esas tres instituciones no ha sido fácil.

Las policías latinoamericanas, la mayoría de las cuales tienen un carácter militarizado han participado en los regímenes autoritarios hasta hace una o dos décadas, la mayoría en la región no suelen contar con la plena confianza de la ciudadanía y frecuentemente mantienen con el ejecutivo una relación que es todavía de

una cierta tensión, ello explica su carácter de querer ser lo más autónomo posible. A la vez la íntima convicción de ser los especialistas por excelencia en la represión del delito, no hace sino reforzar esa tendencia a la autonomía y autosuficiencia.

Lo mismo ocurre con los tribunales de justicia, que en la mayoría de los países forman parte de un poder independiente y celoso de su autonomía, poco proclive a aceptar directrices del poder central, percibido como transitorio y político más que como técnico.

1.6 La Seguridad Ciudadana, los gobiernos frente a los altos índices de criminalidad en el hemisferio y las perspectivas que se proyectan para reducir los índices de violencia en la sociedad.-

Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina se comprueba que la gran mayoría de los países tienen una organización estatal respondiendo más a la seguridad nacional (a la seguridad del estado) que a la seguridad ciudadana. Es decir que a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la *guerra fría* todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan contra de la estabilidad de los estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina, los cuales se vuelven a retroalimentar con la visión de seguridad que se centró en el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001¹¹.

Lo más grave de la anterior situación es que las autoridades todavía pretenden dar respuestas a los problemas actuales que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, a partir de los principios supuestos de esta doctrina, mediante una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales¹².

De esta manera se conserva en instituciones como la policía, estructuras aisladas de la comunidad, se atienden los problemas con ópticas eminentemente policiales, sin reconocer la multicausalidad de los mismos y la necesidad de dar

¹¹ Fundación Seguridad & Democracia. www.seguridadydemocracia.org. Bogotá – Colombia

¹² Seguridad Ciudadana y Violencia. FLACSO. AGORA Marzo de 2003

respuestas integrales en las cuales se debe contar con la participación activa de la comunidad con quienes indiscutiblemente se deberían compartir las responsabilidades en conjunto ya que están imbuidas dentro del problema.

Si se mira la organización vigente en materia de seguridad de la gran mayoría de los países latinoamericanos, son muy pocos en los cuales, las autoridades locales, llámense alcaldes, gobernadores e intendentes, tienen responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana.

En la gran mayoría de los países la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Chile, entre otros.

En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con una dificultad manifiesta de inexistencia y en dado caso poca coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales, aunque placidamente esto está cambiando.

Producto del aumento de la violencia y la inseguridad, este tema comienza a manifestarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares, temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada dos e incluso uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito (ver gráfica siguiente), según las últimas encuestas disponibles¹³.

Victimización en diferentes países de la región

Encuesta sólo en ciudades	% de hogares afectados por la violencia en diferentes formas.
Guatemala	54
El Salvador	46

¹³ Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998),

Venezuela	46
México	43
Ecuador	41
Argentina	38
Perú	38
Brasil	38
Costa Rica	38
Honduras	38
Nicaragua	37
Colombia	36
Bolivia	34
Paraguay	33
Chile	31
Panamá	26
Uruguay	25

Fuente: Hugo Acero Velásquez-Colombia- Programa departamentos y municipios seguros DMS
<http://www.google.com/search?q=cache:AD8qRNoHN4YJ:www.comunidadyprevention.org/sem-mx/Hugo%2520Acero->

El Informe sobre desarrollo humano de 1994 precisa que al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física.

La seguridad es una creación cultural que hoy día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de *trato civilizado* representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad¹⁴.

¹⁴ Declaración sobre Seguridad Ciudadana firmada por los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Asunción, 9 de junio del 2001.

La **seguridad ciudadana** es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos que depende del conjunto de condiciones sociales, culturales, jurídicas, institucionales y políticas, las cuales posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas que conforman los organismos del estado, así como la convivencia pacífica, el desarrollo de la comunidad y la persona.

Lo fundamental en esta definición es que el concepto de “seguridad ciudadana” expresa de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del estado en cuanto a las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde la seguridad es un factor importante. No obstante, el problema radicaría, no en la definición del término que puede resultar muy amplio y difuso, sino en su operacionalización o capacidad para conducir procesos relacionados con el fortalecimiento o contención de aquellos factores que la hacen posible como bien público o que la limitan o afectan (factores de riesgo y de protección en torno a su construcción, manutención, acceso y promoción).

La experiencia internacional destaca los consensos fundamentales que ayudan a la producción, gestión en seguridad pública y ciudadana en toda sociedad:

a) La seguridad es una necesidad social e individual que depende de factores de riesgo, objetivos y factores de protección.

b) Las amenazas a la seguridad de las personas surgen no sólo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad en una sociedad, como la pobreza, la marginalidad, exclusión y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas. De esta manera, la seguridad ciudadana se asocia a los procesos de desarrollo social y a la propia gestión eficiente y eficaz del estado.

Conclusiones parciales

Los efectos producto del aumento de la violencia y la inseguridad, este tema comienza a manifestarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares, temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito, en la República Dominicana la criminalidad y la seguridad ciudadana se incrementó en lo relativo a la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes de un 9.3 en 1980 a 13.4 en 1998.

En el plano comparativo con otras ciudades del hemisferio en los años de 1980 a 1990, en el que la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes el menor índice fue ocupado por Panamá con 2.1, el máximo por Colombia con 20.85, mientras que la República Dominicana ocupó un nivel medio de un 9.3.

Las causas más relevantes que determinan los actos criminales son la falta de estrategias coherentes, donde la prioridad es el orden público y la seguridad del Estado, combatiendo la criminalidad con la teoría errónea de mas policía, patrullaje, vehículos y mayor penalización trayendo como resultado un aumento considerable en el número de personas recluidas en las cárceles, la mayoría de los países presentan algunos avances en donde la repuesta más frecuente es un aumento a la búsqueda de mayor eficacia en la represión del delito, lo que denota que tales medidas no han tenido el éxito buscado independientemente de la cantidad de recursos que se destinen y de la eficacia en su uso, la criminalidad no disminuye, sino, que parece seguir aumentando.

Finalmente, la seguridad ciudadana en el contexto hemisférico, ha buscando soluciones a las altas tasas de criminalidad, los gobiernos se han abocado a crear políticas y métodos para combatirla que no han tenido resultados efectivos, ya que no ha contribuido a la reducción de las tasas de criminalidad indicando esto que los métodos utilizados para combatirlas ameritan ser revisados, buscando estrategias a fin de lograr resultados más eficientes.

CAPITULO II

COMBATE AL DELITO Y LAS POLÍTICAS PARA ENFRENTARLO EN REPÚBLICA DOMINICANA

2.1-Percepción de la sociedad dominicana sobre la violencia y la criminalidad.

La violencia y la criminalidad son el mayor problema de República Dominicana, de acuerdo a la percepción de la gente recogida en una encuesta de la Compañía Interdisciplinaria de Desarrollo, conocida como CID Latinoamérica.

El último de estos trabajos de investigación revela que el 41 por ciento de la población considera que la inseguridad ciudadana es lo que más preocupa a los dominicanos.

El sondeo de opinión establece que uno de cada cinco dominicanos dijo que ha sido víctima de la delincuencia en los últimos meses.¹⁵

La criminalidad forma parte de los fenómenos sociales que reflejan las particularidades de cada etapa histórica de la sociedad civil y su relación con el sistema político.

Las grandes mayorías se rebelan, sienten como un imposible obtener esos paradigmas de transformación, solidaridad social, atención a las diferencias, emancipación y dignificación del ser humano en armonía y cuidado con su entorno natural. Es muy dura su realidad cotidiana de lucha por la subsistencia.

La importancia del estudio de la percepción del delito para los representantes del sistema judicial y los criminólogos está en que sus resultados permiten saber la opinión pública del delito y sus principales manifestaciones, la efectividad del enfrentamiento delictivo y las medidas que deben tomar el gobierno y el Sistema de Justicia.

¹⁵ Javier Peguero/Barrigaverde.Net/San De La Maguana, República Dominicana.

También en diferentes investigaciones realizadas en República Dominicana y toda la región, aparecen coincidencias con lo que objetivamente acontece, comprobadas por las estadísticas de las instituciones que conforman el aparato de administración de justicia penal que aplican la justicia.

Igualmente, los estudios criminológicos a nivel mundial señalan que ambos resultados tienden por lo general a fortalecer el simbolismo mitológico del exceso de normas y el recrudescimiento de la penalidad en la subjetividad de los actores sociales, como instrumentos para mantener el orden y la cohesión colectiva, al promover una mayor exclusión y polarización ciudadana que repercute en criminalizar la pobreza y los grupos sociales en desventaja de oportunidades. De ahí se desprende el hecho de que la criminalidad y la administración de justicia penal son ambos dos hechos eminentemente sociales.

Por lo tanto muchos ciudadanos consideran que deben incrementar su autoprotección y la de su familia con la compra de un arma de fuego. Estudios criminológicos en América Latina y los EE.UU. han demostrado que portar y tener un arma de fuego en los hogares, lejos de ser un factor limitante para el agresor, proporciona mayor violencia y víctimas fatales en torno al hecho delictivo (Carranza, E. 1997).¹⁶

Otro de los factores que fortalecen el autoritarismo e impulsan reformas y excesos en la punitividad dentro de la Política Penal de los Estados, lo constituye la imagen de deterioro social que desde la inseguridad y la criminalidad tienen los diferentes actores sociales.

Casi siempre se piensa en la delincuencia como la principal causa del sentimiento de inseguridad. Sin embargo, la mayoría de los estudios no confirman esta opinión. Más bien, consideran que la percepción de inseguridad es también resultado de la incertidumbre vinculada con los rumbos de la economía, el desempleo, nuevas amenazas u otras informaciones temerarias que se resaltan con frecuencia en los medios de comunicación (pedofilia, violencia domestica o protestas sociales).

¹⁶ CRIMINALIDAD: ¿PREVENCIÓN O PROMOCIÓN?/Elías Carranza/Costa Rica 1997.

El sentimiento de inseguridad, además de ser consecuencia de la percepción objetiva (victimización real), está relacionada con las condiciones de vida. Es un elemento importante en la toma de decisiones de los ciudadanos y consecuentemente, afecta su tolerancia, actitudes y comportamientos.

La sensación de inseguridad crea nuevas necesidades y demandas sociales que se trasladan a las instituciones públicas de seguridad.

Los medios de comunicación también juegan un papel importante en esa percepción. Según García Inda y Susin Beltrán, éstos ejercen una gran influencia sobre las representaciones que el público hace de la criminalidad y del delincuente, al transmitir de ellos imágenes estereotipadas y casi siempre incorrectas (Hurtado Martínez, 1999).¹⁷

2.2-Estadísticas criminales.

Medir la criminalidad es una tarea difícil, ya por los inconvenientes que surgen de la pluralidad de objetos de estudio que ella encierra y por los múltiples aspectos técnicos que se requieren para su medición.

La medición de la criminalidad es parte integral de su efectiva prevención. Su resultado puede establecer predicciones de extensión y volumen de la delincuencia. Predicción y medición son las formas necesarias para la implementación de un programa con miras a solucionar el fenómeno criminal al máximo de las posibilidades.

El método estadístico se compone de los métodos de recopilar dicha información de resumirla y expresarla verbal o gráficamente de analizarla matemáticamente interpretarla y aplicar sus resultados al caso concreto. Según estadísticas más o menos confiables, la violencia ha tenido en los últimos años una tendencia creciente y generalizada. Los niveles de homicidios por cada cien mil habitantes para la República Dominicana, que se habían mantenido en un rango relativamente estable por varias décadas, se elevan drásticamente¹⁸.

¹⁷ Universidad de Castilla-La Mancha; Andrés García Inda y Susin Beltrán/ Hurtado Martínez /1999.

¹⁸ Las Estadísticas Aplicadas al Estudio de Criminalidad/2do.Tte. Lic. Leonardo Gonzáles Vargas/2005.

**NÚMERO DE MUERTES VIOLENTAS SEGÚN EL MES DESDE EL AÑO 1999
HASTA EL 2005**

Mes/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Enero	99	90	82	70	109	152	194	796
Febrero	85	69	85	70	78	168	206	761
Marzo	100	76	84	74	85	201	217	837
Abril	104	102	102	71	106	173	202	860
Mayo	128	71	82	111	141	200	232	965
Junio	109	82	78	126	133	150	212	890
Julio	117	93	90	125	122	210	250	1007
Agosto	70	104	93	112	151	175	206	911
Septiembre	81	90	110	139	173	138	163	894
Octubre	84	95	85	115	175	213	188	955
Noviembre	101	108	75	121	204	203	159	971
Diciembre	109	119	99	108	172	277	174	1058
Totales	1,187	1,099	1,065	1,242	1,649	2,260	2,403	10,905

Como se observa en la presente gráfica procedente de la Procuraduría General y corroborada por la Policía Nacional referente a las muertes violentas los años 99-2000-2001 mantuvieron cierta constante, siendo a partir del 2002 hasta el 2005 cuando los datos fueron en ascenso.

**TASA DE MUERTES VIOLENTAS POR CADA 100,000 HABITANTES
REPUBLICA DOMINICANA, 1999-2005**

Año	Muertes Violencia	Población por año	Tasa de muerte violenta
1999	1,187	8,247,732	14.39
2000	1,099	8,396,164	13.09
2001	1,065	8,527,746	12.49
2002	1,242	8,562,541	14.51

2003	1,649	8,804,318	18.73
2004	2,260	8,949,725	25.25
2005	2,403	9,100,183	26.41
Total	10,905		

En esta segunda muestra se indica con más claridad los porcentajes de los índices de muertes violentas por cada cien mil habitantes, donde hubo descensos del 1999-2001 y ascensos del año 2002 al 2005.

En la siguiente gráfica, procedente del archivo central de la policía nacional, presentamos el comportamiento de la criminalidad vista desde diversos renglones. Veamos.

PERSONAS QUE FUERON PROCESADAS POR EL DEPARTAMENTO ARCHIVO CENTRAL, P.N., EN EL PAÍS DESDE EL AÑO 2000 HASTA EL 2007

PROCESADOS POR PRIMERA VEZ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	20,186	17,163	17,747	17,111	14,386	15,974	15,044	10,982

REINCIDENTES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	1,033	1,074	1,012	1,193	830	479	845	538

DEPORTADOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	2,044	2,062	2,074	2,523	1,885	2,158	2,010	1,980

TOTAL PROCESADOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	24,296	21,373	21,845	22,020	18,531	18,990	18,744	14,038

PORCENTAJE DE PROCESADOS POR AÑO



Hemos visto como en los años 2002-2003 existió una constante así otra correlación entre 2004-2005-2006, no pasando lo mismo en el 2000 con un incremento y el 2007 con un descenso.

2.3. Formas de Combatir el crimen.

Tenemos en la República Dominicana pocos estudios que establezcan como las organizaciones que tienen que ver con la seguridad pública realizan su trabajo, pero si es sabido que la seguridad de la población y el mantenimiento del orden público recae sobre los funcionarios públicos investidos de las facultades para hacerlo de acuerdo a leyes previamente establecidas.¹⁹

Para tales fines el estado tiene el monopolio de la fuerza la cual administra a través de la policía nacional, acción establecida en la constitución del país. Esta institución del orden fue creada mediante decreto no.1523 del 2 de marzo de 1936, como un cuerpo con jurisdicción nacional, con la misión de mantener el orden, la tranquilidad pública, la seguridad de las personas, protección de los bienes del estado, las propiedades privadas, la prevención de las infracciones, así como prevenir los delitos, la aprehensión de los infractores para ser puestos a la acción judicial correspondiente.

La política criminal y de seguridad pública descansa en tres ejes principales: la Policía Nacional para la prevención y la investigación, más todo lo dicho anteriormente, el Ministerio Público como órgano acusador y sustentante de la

¹⁹ Sector Seguridad Pública República Dominicana/FLASCO Chile/2006

acusación penal ante los tribunales de justicia y el Sistema Judicial, uno de los tres poderes del estado, compuesto por diferentes jueces en las diferentes fases procesales, desde el juez de la instrucción hasta el juicio de fondo tratado en forma colegiada. La institución del orden público elabora sus estrategias a través de un consejo superior, integrado por el secretario de lo interior (del poder civil), el jefe de la policía y lo que se denomina como **la plana mayor**, conformada por la alta oficialidad. Dichas resoluciones son producto del consenso, previos análisis de las problemáticas imperante, las estadísticas y la inteligencia, las cuales deben ser aprobadas por el presidente del gobierno de turno quien a su vez puede trazar las pautas de acuerdo a su política de estado.²⁰

El marco legal del sector seguridad pública está integrado por la ley orgánica de la Secretaría de Estado de Interior y Policía no. 4373 promulgada en 1956, la ley no. 22 que crea la dependencia de la policía nacional a la secretaria antes citada, el decreto no. 1489 sobre deberes y atribuciones de la secretaría y la ley 98-04, que es el documento rector institucional de la policía nacional el cual fue promulgado en el año 2004.

2.4. Transformaciones implementadas.

Mediante decreto presidencial no.263 en julio del 2005 se puso en marcha el Plan de Seguridad Democrática, implementado por la Secretaría de Estado de lo Interior y la Policía Nacional, quienes manejan la coordinación del plan el cual establece las necesidades y prioridades de la ciudadanía. De este modo la instancia que debe coordinar esta tarea sería La Comisión de Implementación del Plan de Seguridad Democrática, quien debe diseñar las acciones, convocar a los actores, establecer los compromisos y los debidos mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas, de acuerdo a la propuesta el Presidente de la República también participa en la planificación al incorporar metas y objetivos que deben ser logradas en el plan.²¹

El plan ha derivado en una serie de planes y programas, tales como Barrio Seguro y la Modernización Policial, las cuales se han ido implementando

²⁰ www.policianacional.gov.do

²¹ *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Viena, abril de 2002. *Participación de la comunidad en la Prevención de la Delincuencia*,

paulatinamente, redefiniendo áreas, estructuras y funciones. Los programas han sido evaluados por la secretaría de estado y un grupo consultor de carácter externo.

Fortalecimiento de la capacidad operativa de la policía nacional:

En el marco del Plan de Seguridad Democrática el 27 de febrero de 2005, a fin de mejorar la capacidad operativa de la policía nacional, se han previsto el conjunto de acciones urgentes y de corto plazo que se indican a continuación²²:

Aumento del personal destinado a la función de policía preventiva: Se asignarán nuevos agentes a los servicios preventivos, mediante la racionalización de los recursos y la reducción de la cantidad de efectivos destinados a la custodia de dignatarios o personalidades públicas.

Fuerte inversión en las áreas de comunicación, mejoramiento edilicio, equipamiento y vehículos: A tal fin se dotará a la policía de medios de transporte, comunicación, chalecos y cascos, entre las herramientas necesarias para incrementar la presencia efectiva en las calles.

Separación completa y efectiva de las funciones de prevención y de investigación, según dispone la Ley Institucional de la policía nacional (Nº 98 – 04).

Continuar y profundizar la depuración de los cuadros policiales, para excluir de la policía nacional a todos los que han violado la ley o han incurrido en causales de mal desempeño.

Puesta en marcha de un *Programa de Control de la Corrupción Policial* a través de la Dirección de Asuntos Internos y con supervisión de una comisión integrada por representantes de todos los poderes del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Reforma del escalafón y de los planes de estudio para ingresar a la fuerza policial: Se establecerán indicadores de desempeño, a los fines de promover en base al mérito.

²² Plan de Seguridad Democrática Republica Dominicana/ 2005.

Dignificación del trabajo policial: Disponer un aumento de salario a partir del mes de enero próximo, en la forma que se establezca en el decreto respectivo.

2.5. Política Criminal

En la República Dominicana, como en muchos otros países de nuestra región, la política criminal no ha estado recogida en un documento contentivo de sus líneas generales, que permita conocer sus premisas, sus objetivos y las acciones principales; pero ha existido en la realidad, en acciones concretas, y se ha caracterizado por el autoritarismo, la arbitrariedad y un ejercicio desproporcionado de la violencia.²³

La Política Criminal es aquel aspecto de la política del Estado, debidamente articulada con la sociedad, dirigida a prevenir, controlar y gestionar los conflictos que tienen relevancia penal. En esa medida, comprende el conjunto de decisiones que regulan la coerción penal (esto es la reacción estatal frente a los hechos punibles), pero también otras acciones que se relaciona con el campo previo al delito.

Además la Política Criminal tradicionalmente se ha concentrado fundamentalmente en la represión y es muy poca la atención que se le ha brindado a la cuestión de la prevención, con lo cual no se han encarado adecuadamente los factores desencadenantes de muchas actividades delictivas que con efectivas políticas de prevención bien pudieran desactivarse.²⁴

En síntesis, la Política Criminal ha sido vista entre nosotros como una cuestión privativa del Ministerio Público, la policía y demás agencias ejecutivas que cumplen funciones policiales y aun las que cumplen funciones de la denominada “Seguridad del Estado”. En consecuencia, es muy limitada la participación que han tenido las demás agencias gubernamentales en lo concerniente a la Política Criminal, con lo cual hemos desaprovechado la oportunidad de contar con una política articulada del Estado a los fines de gestionar adecuadamente la conflictividad penalmente relevante.²⁵

²³ Los Lineamientos de la Política Criminal Dominicana dentro del Plan de Seguridad Democrática.

²⁴ Lic. Juan Tomás Taveras Rodríguez/La Criminalidad como Fenómeno Social/Santo Domingo/9-25-2007.

²⁵ .“Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana”
Plan Estratégico de Política Criminal para la República Dominicana

2.6. La importancia del Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana.

En nuestro país, como en otros países de la región latinoamericana, las políticas de prevención suelen caracterizarse por la imprevisión y la improvisación, con las resultantes lógicas que ello suele surgir.

Contribuyen a ello varios factores:

No se conoce la criminalidad real del país, pues no se cuenta con estimaciones de la cifra negra (delitos no denunciados) y es defectuosa la medición de la criminalidad oficial (delitos denunciados), en gran medida producto de la debilidad institucional

- a. No existen trabajos de campo, sobre las modalidades delictivas de mayor gravedad o de más alto impacto social.
- b. No se cuenta con programas específicos que actúen sobre factores asociados al delito y la violencia.
- c. El sistema de investigación y persecución de los delitos es extremadamente ineficiente, de tal modo que la mayoría de los autores no son identificados y un alto porcentaje de los individualizados eluden la acción de la justicia.
- d. El sistema carcelario, en lugar de favorecer la rehabilitación de los autores de delitos, representa un potente factor criminógeno adional²⁶.

Desarrollar un plan eficaz exige, por un lado, contar con información confiable vinculada con el fenómeno sobre el cual nos proponemos actuar, y por el otro, hacerse cargo de la complejidad de ese fenómeno y de los niveles de intervención, todo lo cual reclama un trabajo conjunto y mancomunado de los organismos estatales con responsabilidades directas, pero también de aquellos otros que pueden actuar sobre los factores subyacentes asociados a la criminalidad (pobreza, marginalidad, desamparo, inserción laboral, acceso a la educación, etc.).

²⁶Vacquant, Loic (2000). Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial, Buenos Aires.

En una línea coincidente la Procuraduría General de la República también ha hecho pública su preocupación por los fenómenos de la violencia y de la criminalidad, expresando su decisión y vocación transformadora, emprendiendo la responsabilidad que la ley le confiere en materia de seguridad²⁷.

Conclusiones parciales

Es importante destacar que en las estadísticas específicas de la República Dominicana, los índices de violencia relacionados a muertes por cada 100,000 habitantes de los años 1999 a 2005 registra un aumento vertiginoso de la criminalidad de un 14.39 a un 26.41%, lo que muestra un aumento de un 12.2% lo cual puede atribuirse en gran parte al impacto provocado en la reforma procesal penal en donde el Ministerio Público ocupa el liderazgo en la acusación e investigación penal y el cambio de rumbo en la manera de combatir el delito, donde se paso de la intima convicción del juez a la prueba, acción ésta que en la que el estamento judicial y la sociedad no estaban debidamente preparado, no obstante haberse comenzado a aplicar el Plan de Seguridad Democrática.

Hemos podido observar que la implementación del proyecto de reforma está impactando, aunque el mismo no ha sido aplicado en toda su extensión lo que amerita una urgente revisión, ya que el mismo no ha sido complementado con el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres que trabajan en el mantenimiento del orden público, y la falta de institucionalidad es imperante en varios aspectos. En el siguiente capítulo veremos los esfuerzos que realizan los gobiernos en cuanto a políticas estratégicas de seguridad, la relación de la policía con la comunidad en su nuevo rol, la base legal, el ministerio público en su papel de sustentante de la persecución penal y las consecuencias de las reformas judiciales en la norma procesal.

²⁷ Procuraduría General de la República y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

CAPÍTULO III.

ESTRATEGIAS TENDENTES A PROMOVER TRANSFORMACIONES FRENTE A LOS ALTOS INDICES DE LA CRIMINALIDAD EN LA SOCIEDAD

3.1 Aportes de los Gobiernos en torno a reducir la Criminalidad en la Región.

La seguridad está hoy en la agenda de todos los debates en América Latina. Varias encuestas de opinión muestran que la falta de seguridad es una de las preocupaciones mayores de los habitantes de la región, en cerrada competencia con el desempleo y la educación. En todas las elecciones presidenciales que han tenido lugar recientemente, la seguridad fue tema de campaña electoral y buena parte de su desenlace se ha jugado en ese terreno²⁸.

En efecto, aunque existe toda una gama de problemas por resolver la sensación de inseguridad, el aumento objetivo de los índices de ciertos crímenes violentos (tales como homicidios, robos y asaltos), es notorio especialmente en el último decenio.

Este aumento es un fenómeno relativamente reciente en la región aunque tiene ya confirmados efectos negativos en el desarrollo humano, se presenta también como un elemento para distorsionar la dinámica democrática. La enorme importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia que en consecuencia, no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social son una prueba de ello, así como la progresiva erosión de la credibilidad en las instituciones democráticas, que se ven superadas por un fenómeno para el que no parecen tener respuesta²⁹.

La falta de información confiable sobre la incidencia y la prevalencia de los distintos tipos de conducta violenta, de los factores de riesgo de los distintos tipos de

²⁸ Alejandro E. Álvarez-El estado de la seguridad en América Latina/Revista del CEJA (Centro de estudios judiciales de la Américas-2007).

²⁹ Prospectivas “La seguridad ciudadana”/Acción Afirmativa, México, DF (Publicación mensual) nov. 2005-año 7-número 76. WWW.accionafirmativa.org.mx

violencia, de los programas que son eficaces y de sus costos, dificulta considerablemente las actividades de reducción de la violencia en el hemisferio³⁰.

Con respecto al tema de la seguridad ciudadana, en América Latina dichas tendencias se han traducido recientemente en la promulgación de nuevas legislaciones procesales penales para adultos y menores infractores que han introducido el sistema acusatorio anglosajón. Entre otros aspectos, el nuevo sistema implica el fortalecimiento del Ministerio Público, el recurso de medidas alternativas al sistema penal, a la prisión, la creación de oficinas de defensa pública y de procuradurías de derechos humanos³¹.

El Proyecto “Ciudadanos por la Paz y la Convivencia”, ha sido lanzado por el gobierno en Honduras teniendo como objetivo general promover la vida en convivencia apoyando la prevención de la violencia y la reducción de los índices de inseguridad, criminalidad e impunidad en San Pedro Sula y toda la zona metropolitana del Valle de Sula.

Desde la etapa inicial, se ha organizado un equipo técnico de contraparte con la participación de las instituciones involucradas, liderado por la municipalidad, también diversas fuentes de financiamiento, organismos públicos y la sociedad civil. La fase de formulación y de ejecución implicará trabajar bajo un esquema coordinado, tanto entre estos organismos de apoyo internacional, como con la contraparte nacional de la zona metropolitana. El costo preliminar del proyecto fue declarado prioritario por el Gobierno de Honduras y coincide con los lineamientos de la estrategia del BID³².

La República Dominicana ha adoptado una serie de iniciativas para la prevención y control del delito y la delincuencia, pero todavía quedan importantes desafíos por resolver. Como en el resto de los países de la región, los problemas del

³⁰ BID-2002. Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia-Washington, DC, Sept. 2003.

³¹ Seguridad ciudadana en América Latina- José María Rico y Laura Chinchilla- México, Siglo XXI Editores, 2002.

³² Proyecto de Seguridad ciudadana- Roberto Larios Silva, Alcalde de San Pedro Sula- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

crimen y la violencia trascienden las fronteras nacionales y necesitan una respuesta coordinada a nivel nacional³³.

En el “Plan de Seguridad Democrático”, el programa Barrio Seguro, ha generado reducciones importantes de violencia en el barrio donde fue estrenado, el mismo incluye el aumento de la presencia policial, patrullaje combinado con esfuerzos para fortalecer las relaciones entre la comunidad y la policía, mejoría de la infraestructura para garantizar seguridad, a la vez inversión en educación y otros programas sociales. Los informes reconocen que Barrio Seguro está basado en principios que han demostrado ser eficaces en otros países, teniendo como estándar la complementariedad entre la prevención, el control del delito, patrullaje basado en análisis de zonas calientes (Hot Spots), el uso del control situacional del delito, la inclusión de la comunidad y de organizaciones de la sociedad civil, regional e internacional³⁴.

Bogotá priorizó el mejoramiento del desempeño y profesionalismo de la policía. Sus alcaldes dedicaron importantes recursos a la institución del orden público encontrando formas más efectivas de integrar a los agentes a otros servicios municipales, por medio de incentivos tales como financiar oportunidades de capacitación policial, promoviendo un clima de confianza y cooperación con los agentes de la ley³⁵.

Trabajó intensamente para comprometer la participación de las comunidades locales en actividades para prevenir la violencia, tales como los novedosos “Frentes de Seguridad”, o comités vecinales de vigilancia contra la delincuencia. Estas actividades estimulan la colaboración entre la policía y los ciudadanos, ayudando así a revertir el legado de desconfianza que por muchos años ha entorpecido los esfuerzos contra el crimen.

Desde que el BID empezó a financiar iniciativas en este sector a fines de los años noventa, ha enfatizado estrategias multisectoriales que privilegian la prevención,

³³ Los lineamientos de la política criminal Dominicana-Procuraduría General de la República- 27 de febrero de 2005.

³⁴ Delincuencia y violencia amenazan bienestar humano-Redacción diario digital, Rep. Dom. -12-05-2004

³⁵ BID-América. Art. de la revista del banco, escrito por Mayra Businic- Junio del 2004.

responden a las múltiples causas de la violencia y abordan simultáneamente los problemas de violencia doméstica-social. Un énfasis en la coordinación de servicios sociales, capacitación, descentralización y participación local son todos elementos cruciales de este enfoque, por lo cual satisface observar lo fructífero y provechoso que ha sido en Bogotá.

BOGOTÁ, COLOMBIA.- Delegados de 18 países formalizaron en Bogotá la creación de Ameripol, una policía continental que tendrá como prioridad la lucha antidrogas dentro de un conjunto de acciones contra el crimen transnacional, informaron hoy fuentes colombianas. Tras dos días de deliberaciones, los representantes policiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Uruguay, Perú y República Dominicana concluyeron en Bogotá el tercer encuentro de directores de policías de Latinoamérica y el Caribe³⁶.

Con ello, se busca el fortalecimiento de la capacitación, doctrina, filosofías policiales, la prevención y neutralización del delito transnacional organizado.

3.2. La relación de la policía con la población.

La dicotomía a veces falsa, que plantean los modelos o tipologías sociales generalmente distorsiona la realidad, ya que detrás de estas categorizaciones se pretende enfatizar selectivamente aspectos relevantes. El contrapunto entre "*policía comunitaria*" por un lado y "*policía especializada*" por el otro, se resuelve señalando que en algunos casos la primera es una forma de la segunda.

El desafío es tanto para la policía como para la comunidad cuando demandan adecuación y aprendizaje conjunto, como al mismo tiempo la creación de una institucionalidad *ad hoc* a las nuevas fórmulas y perspectivas³⁷.

³⁶ Delegados de 18 países crean Ameripol, Policía Continental- Art. EFE de fecha 15 de nov. 2007.

³⁷ Seguridad ciudadana y "policía comunitaria": un desafío pendiente. Seminario "Diálogo sobre convivencia ciudadana". Patricio Tudela Pobrete-Santiago de Chile-15-10-1999.

El éxito de cualquier estrategia policial, tanto para disminuir los índices de criminalidad como para reducir la sensación subjetiva de inseguridad, radica fundamentalmente en el equilibrio entre lo reactivo y lo proactivo.

En el caso de "Tolerancia Cero", en la práctica el papel fundamental lo juega la policía. La autoridad y la policía fundan su apuesta exitosa en un enfoque preventivo situacional, así como en la reducción de los índices de criminalidad, en la rapidez de la respuesta policial a través de la aplicación de un control represivo específico y reactivo (entendiéndose esto como indicador de eficacia). No obstante, los efectos positivos de esta estrategia a mediano y largo plazo son inexistentes.

La experiencia de otros países señala que privilegiar excesivamente una estrategia por sobre la otra, aún cuando se "inyecten" o asignen los recursos técnicos y humanos necesarios, no garantiza el éxito esperado en orden a reducir el delito, más aún el sentimiento de inseguridad. De este modo, una estrategia que sólo enfatice un efectivo despliegue reactivo, aleja a la policía de la comunidad, subestima el valor de la prevención, potencia el surgimiento de un "*Estado policial*" y favorece situaciones de abuso y excesos³⁸.

Por otra parte, un modelo basado fundamentalmente en acciones preventivas estrechamente vinculadas a instancias socio-participativas, como la organización de los ciudadanos, la difusión generalizada de informaciones, entre otras, tiene casi nula la respuesta en lo relativo a la contención del delito y sus manifestaciones más complejas, como el crimen organizado, el narcotráfico u otros, que causan igualmente alarma o temor, victimizando determinados grupos y sectores de la sociedad.

La estrategia o modelo de "*policía comunitaria*", por su parte, surge de la constatación de las falencias (fallas) del modelo policial profesional tradicional dominante. Este demanda un enfoque organizativo y operativo de la policía, que supone una estrecha colaboración entre ésta, la comunidad en la tarea de controlar la

³⁸ Burgos, Jorge (2000), "De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de **seguridad ciudadana**" En: SUR (edit.), Conversaciones públicas para ciudades más seguras. Santiago, SUR Profesional.

criminalidad y el orden público, como también en el desarrollo de programas de prevención³⁹.

Esta "*filosofía*", como se le ha denominado, se inserta dentro de aquellas iniciativas que enfatizan un acercamiento proactivo al delito, logrando un relativo éxito en variadas experiencias internacionales en los últimos años. Sin embargo, no se puede desconocer que los buenos resultados obtenidos no se deben a la exclusiva aplicación de esta única fórmula, sino dentro de un marco que incluye servicios policiales de carácter tradicional. No existe pleno consenso respecto de las características propias del modelo. Sin embargo, se han señalado al menos las siguientes:

- a. Prevención organizada a partir de la comunidad;
- b. Reorientación del patrullaje policial a acciones proactivas;
- c. Importancia de la respuesta, la responsabilidad hacia y ante la comunidad, por último.
- d. Descentralización del mando.

Por otra parte, también se han señalado las siguientes características:

- a. La misión de la policía es fundamentalmente de paz (trabaja en el respeto de los derechos y de las libertades democráticas);
- b. Adopta como estrategia crucial la consulta sistemática a la comunidad;
- c. Su actitud es proactiva e interactiva (*policía-comunidad*);
- d. Enfoca su esfuerzo en la solución de problemas vinculados con la criminalidad, el desorden social, en colaboración con los interlocutores de la comunidad, interviniendo también en algunas causas mediante la prevención y represión;
- e. En colaboración con otros servicios públicos y privados, contribuye a mejorar la calidad de vida, reduciendo el miedo al crimen, aumentando la percepción y sentimiento de seguridad en la comunidad.

³⁹ Sandoval, Ricardo. (2001) "Los modelos de **policía comunitaria**, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías". Ponencia presentada en el seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile

- f. Los policías en directa relación con la comunidad son generalistas, su nivel de responsabilidad y autonomía es alto en relación a una institución descentralizada; finalmente.
- g. Existe la obligación de rendir cuenta de manera periódica y rigurosa a la comunidad como a sus representantes⁴⁰.

De las características antes señaladas, tres de ellas ponen en evidencia el cambio o tránsito desde una concepción tradicional del rol de la policía en la generación de la seguridad y el orden público -dar eficacia al derecho y aplicación de la ley penal- a una visión más moderna e integral de la seguridad ciudadana, coincidente con tres premisas básicas que caracterizan el rol de la *policía comunitaria*:

- seguridad ciudadana y calidad de vida;
- acción policial proactiva especializada; y
- trabajo conjunto con la comunidad.

En términos omnicomprendivos, los siguientes elementos caracterizan la estrategia *policía comunitaria*:

Seguridad ciudadana y calidad de vida. El objetivo de la estrategia "policía comunitaria" es, junto con disminuir el delito, reducir igualmente la sensación de inseguridad en la comunidad.

En este sentido, el modelo comunitario posee el valor de introducir y asignar verdadera importancia a la dimensión subjetiva de la seguridad en su correcta medida, mejorando el sentimiento colectivo de vivir en un ambiente seguro o menos expuesto a situaciones de violencia delictiva, como también asignando igual importancia a la calidad del servicio policial (relación servidor/cliente)⁴¹.

Adelantarse a situaciones delictivas implica una multiplicidad de aspectos que van más allá de acciones netamente policiales, involucrando un trabajo integral sobre

⁴⁰ Frühling, Hugo (2001) "Las estrategias policiales frente a la inseguridad **ciudadana** en Chile". En: Frühling, Hugo y Candina, Azun (edit) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago

⁴¹ Frühling, Hugo (2000). *La modernización de la policía en América Latina. rol de las policías*".

aspectos estructurales, sociales, psicológicos y hasta biológicos. De este modo, la labor comunitaria de la policía se extiende en el reconocimiento de factores como grupos de riesgo, infraestructura urbana, aspectos relacionados con formas domésticas de violencia y resolución de conflictos, entre otros.

La orientación preventiva del modelo *policía comunitaria* permite, además, promover los mecanismos de control social a nivel local, ante el desarrollo de una concepción cada vez más amplia e integrativa de los denominados *derechos ciudadanos*, se reconoce en la propia comunidad un rol más preponderante en la evaluación del desempeño preventivo.

El acercamiento de la policía a la comunidad permite reconocer de primera mano, los factores que están generando inseguridad en la población, ya que es ésta quien la vive cotidianamente. Así como la ciudadanía es el mejor sensor de la realidad local, también puede ser uno de los mejores agentes en reconocer e identificar las posibles soluciones frente a la delincuencia, principalmente cuando la actividad criminal se focaliza espacialmente.

El valor del modelo comunitario radica en el hecho de privilegiar al ciudadano como centro de su acción, reconoce en él un aliado en la confección de estrategias que permiten identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo.

Esta forma de proceder, ampliamente participativa, permite establecer mecanismos eficaces de control o evaluación de las estrategias adoptadas, las que sin duda son o pueden ser realizadas por la propia comunidad, gestándose de este modo un proceso de auto evaluación permanente⁴².

3.3. Sistemas Judiciales, policía judicial, base para su estructura en el hemisferio.

Para lograr el desarrollo económico y social no basta con que la sociedad tenga una estructura democrática meramente formal. Es necesario que todas las instituciones

⁴² Burgos, Jorge y Tudela, Patricio (2002), “**Seguridad Ciudadana** en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública” En: Carrión, Fernando (edit.) **Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad?** FLACSO, Ecuador.

que constituyen una sociedad de esa naturaleza funcionen realmente y en un nivel de eficiencia aceptable.

Sin el derecho la fuerza es la barbarie" DUGUIT (cit. por Gleizal, 1974, p. 227), el sistema de justicia es, sin duda, uno de los fundamentos para la consecución de una sociedad de bienestar. Sin justicia no es posible el orden ni la paz ni la seguridad, y sin ellos no encuentran el clima propicio para rendir sus frutos ni el trabajo ni la inversión de capitales⁴³.

Quizás esas consideraciones, de orden claramente utilitario, puedan hacer posible lo que no logró la ética en el manejo de la cosa pública, ni el clamor de las ingentes masas desposeídas, ni la denuncia de los horrores padecidos por nuestros pueblos a manos de fuerzas concebidas en los textos fundamentales de nuestras repúblicas como garantes de la seguridad de sus ciudadanos, tuteladoras de sus derechos individuales, promotoras de la paz social.

Si el sistema de justicia penal, como tal, está integrado por diversas instituciones, su eficiencia depende no sólo del buen funcionamiento de cada una de ellas, sino también de su armónica relación.

La Policía Judicial, igual que la policía en general, no es un mal necesario del cual la humanidad podrá llegar a prescindir como suelen verla en su utopía algunos abolicionistas del sistema represivo. Por el contrario, cabe suponer que en un estado de derecho ocupe un puesto destacado en la lucha contra la criminalidad y contribuya así a la defensa de la paz social, sin menoscabo de libertades y garantías ciudadanas⁴⁴.

La Policía Judicial, tal como la conocemos ahora y con esa denominación, es un fruto de la Revolución Francesa. Si bien es cierto que una etapa preparatoria del juicio penal, a cargo de un juez, es propia del sistema inquisitivo y que dicho juez inquisidor contaba con el auxilio de alguaciles o comisarios, en los cuales podía

43 Desarrollo y Justicia-Dr. José María Tijerino Pacheco
Fiscal General de la República
Profesor de Derecho Procesal Penal en la Universidad de Costa Rica.

⁴⁴ CRUZ, Fernando. 1991 "La policía judicial", en *La función acusadora en el proceso penal moderno*, San José de Costa Rica, ILANUD.

delegar algunas de sus tareas, no existía en ese sistema procesal, como señala TONINI (1979, p. 12), una distinción entre las funciones de policía y justicia, de manera tal que el juez inquisidor cumplía también la que a partir del código francés del 3 de brumario del año iv (25 de octubre de 1795), se dió en llamar "policía judicial"⁴⁵.

TONINI (1979, p.60) estima que la distinción entre policía administrativa y policía judicial fue causada probablemente por la amarga experiencia del período revolucionario conocido como Terror, durante el cual se promulgó la Ley de Sospechosos, del 17 de septiembre de 1793, que estableció como delito la simple sospecha de ser "rebelde" o "traidor".

Diversos factores deben ser tomados en cuenta al estructurar la policía judicial en una sociedad democrática. Algunos de ellos son comunes a todas las funciones de policía, como la apoliticidad, en el sentido de neutralidad política; la organización esencialmente civilista de los cuerpos de policía y el control que sobre las actuaciones policiales deben ejercer diversos órganos y la misma comunidad⁴⁶.

Tratándose de la investigación de delitos la politización policial puede llegar a corromper todo el sistema de justicia, pues en la generalidad de los casos las primeras pesquisas suelen tener una influencia decisiva sobre la ulterior sustanciación del proceso penal.

Piedra fundamental en la edificación de un buen cuerpo de policía es la formación de la mentalidad policial (TIJERINO 1992), es decir de una mentalidad claramente diferenciada de la militar, como diferente es la función de la policía y el ejército⁴⁷.

En un estado de derecho la policía no puede ser concebida sino como un servicio a la comunidad (RICO, 1983, B, ps. 23 y 24); es un servicio público de protección o tutela de todo el conglomerado social y de los derechos y garantías

⁴⁵ Tonini, Paolo. 1979 *Polizia giudiziaria e magistratura, profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè.
Tijerino, José María. 1991 "Policía y democracia", *Ciencias Penales*, Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, año 3, N° 4, junio de 1991.

⁴⁶ Tonini, Paolo. 1979 *Polizia giudiziaria e magistratura, profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè.

⁴⁷ Tijerino, José María. 1992 "¿Policías o soldados?", *La Nación*, San José de Costa Rica, 19 de marzo de 1992, p. 16A.

individuales⁴⁸. La mentalidad militar, orientada claramente al uso indiscriminado de la fuerza, sin repugnancia alguna a la brutalidad (CLAUSEWITZ, 1972, p. 10)⁴⁹, es incompatible con la mentalidad con que debe ser cumplida la función policial, esencialmente protectora (CRUZ, 1991 p. 92)⁵⁰.

3.4 Las reformas judiciales y sus consecuencias en el aspecto criminal

En las últimas dos décadas los sistemas procesales penales “enfocados desde la óptica del ministerio público” de la mayoría de los países de América Latina han experimentado cambios muy significativos, una parte importante de esos cambios se ha traducido en el otorgamiento de nuevas funciones a los ministerios públicos que han pasado a constituirse en el órgano encargado de la persecución penal⁵¹.

La reforma procesal penal ha sido un proceso bastante homogéneo y generalizado que ha pretendido sustituir los tradicionales modelos inquisitivos escritos por otros acusatorios y orales.

Esta transformación ha estado fuertemente vinculada a los procesos de democratización que han tenido lugar en los diversos países, y en general han estado orientadas a dar vigencia a los principios del debido proceso. Además, el proceso de reforma ha buscado superar la rigidez y la burocratización de la instrucción tradicional, por la vía de flexibilizar y reducir su duración. También se han entregado a los fiscales facultades para derivar los casos hacia nuevas alternativas de solución de los conflictos penales, basadas fundamentalmente en el acuerdo de las partes⁵².

Estamos en presencia de nuevos roles, asignándoles a los fiscales la categoría de órgano que está permanentemente llamado a resolver conflictos de la mayor

⁴⁸ Rico, José María. 1983 B "Presupuestos para una reforma de la policía", en *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza.

⁴⁹ Clausewitz, Claus von. 1972 *Arte y ciencia de la guerra*, trad. Ormazábal, México D.F., Grijalbo.

⁵⁰ Cruz, Fernando. 1991 "La policía judicial", en *La función acusadora en el proceso penal moderno*, San José de Costa Rica, ILANUD.

⁵¹ Alberto Binder. *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*. Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1994), pág. 68.

⁵² El Ministerio Público en el Proceso de Reforma Penal en América Latina (Buenos Aires: Editores del Puerto, 1997) Pág. 173

importancia social, económica y política, respecto de los cuales se concentra enormes expectativas sociales.

Este cambio del marco de expectativas tiene efectos muy específicos respecto del Ministerio Público Fiscal. Dadas las nuevas funciones que ha asumido dicha institución, ella aparece llamada a hacerse cargo de responder frente a algunas de las demandas ciudadanas más importantes de los tiempos que corren, como son por ejemplo la de contribuir a reducir las tasas de criminalidad.

Todos estos cambios se han dado, además, en un contexto institucional que en muchos países ha sido muy problemático, donde han existido crisis políticas muy graves o donde la voluntad política ha estado orientada más bien a la manipulación que a la consolidación de las nuevas instituciones⁵³.

Es por todo esto que el panorama actual aparece algo confuso, en las fiscalías de nuestros países se cruzan permanentemente las tendencias más innovadoras orientadas a adecuarse a la lógica de los nuevos sistemas procesales con otras atadas a los patrones de trabajo más tradicionales. Asimismo, las nuevas demandas sociales suelen ser vistas dentro de la institución como amenazas o incluso asociadas al riesgo de la manipulación política, esto hace que no se hayan desarrollado demasiadas iniciativas destinadas a dar respuesta a esas demandas sociales⁵⁴.

El planteamiento que presentamos se basa en generalizaciones de situaciones que afectan a países bastante diversos y en los cuales todos estos procesos de cambio han estado muy condicionados por las realidades locales, producto de la reforma se le ha adjudicado a los fiscales que no la tenían, la responsabilidad de llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos y de dirigir a la policía en el desarrollo de las investigaciones. Además en la mayoría de los casos se le han entregado algunas

⁵³ Pedro Ángulo, El Ministerio Público: Orígenes, Principios, Misiones, Funciones y facultades, Lima 2001, 469 páginas. Ver especialmente páginas 353 a 362.

⁵⁴ Alberto Binder, Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires 1993, pág. 40. 11.

facultades discrecionales para decidir acerca del ejercicio o abandono de la acción penal pública.

La lógica del nuevo sistema opera con base en la idea de que una institución fuerte estará a cargo de conducir la investigación, formular cargos en contra de los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales.

El rol asignado a los fiscales en los nuevos modelos procesales penales acusatorios en la región se ha traducido en diversos cambios.

No obstante, en algunas ocasiones los legisladores han mostrado reticencia a abandonar el tradicional principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos de persecución no tenían ninguna discrecionalidad al ejercitar la persecución penal.

Al observar el desempeño de la reforma procesal se puede percibir que el Ministerio Público en la región no ha desarrollado un patrón de relaciones con las otras agencias que participan en el sistema. Esto ha sido relevante respecto de las relaciones con los poderes Ejecutivo y Judicial y con la policía, el concepto de autonomía del ha sido confundido con la idea de “no relacionarse”⁵⁵.

Las relaciones con la policía han sido reguladas normativamente en los nuevos códigos procesales penales, ello ha sido en términos bastante ambiguos, generando serios problemas, de hecho, muchos de los problemas más agudos para la coordinación entre ambas instituciones.

A este respecto, uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de “dirección funcional” del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar.

Así, la policía ha argumentado que esta dirección entra en conflicto con la cadena de mando institucional y, por otra parte, que ellos no son una institución que se

⁵⁵ Maximiliano Rusconi, Reformulación de los Sistemas de Justicia Penal en América Latina y Policía: Algunas Reflexiones, en *Penay Estado* N°3, 1998, Págs. 189 y 190.

encuentre bajo la dependencia del Ministerio Público, que es lo que ocurre en la mayoría de los casos.

En el otro extremo, muchos fiscales entienden que tal dirección les da un poder total sobre el trabajo policial, sin considerar la experticia de los investigadores policiales o incluso creyéndose autorizados para sustituir el trabajo de los mismos, por vía de asumir la investigación criminal como una función propia.

En el funcionamiento concreto del sistema, todos estos problemas se han traducido en una incomprensión y falta de comunicación entre ambas instituciones. Es así como los programas de capacitación del Ministerio Público regularmente no incluyen las nociones más básicas acerca de técnicas, herramientas y estrategias utilizadas por la policía en las investigaciones criminales, que les permita comprender la lógica del mundo policial y las dificultades que enfrenta el trabajo concreto de los policías. Los programas de capacitación policial tampoco se caracterizan por desarrollar habilidades y destrezas que les permitan a sus agentes establecer relaciones constructivas con los fiscales.

En este escenario, es difícil esperar una efectiva y coordinada relación.

Las problemáticas relaciones entre el Ministerio Público y la Policía también pueden ser entendidas como un resultado de la tensión generada por el surgimiento de un nuevo actor institucional que comparte el poder que la policía solía tener en el antiguo sistema y, tal vez más importante, un actor que tiene como uno de sus objetivos centrales el control del trabajo policial. No obstante las reglas formales que establecían que a los jueces de instrucción les correspondía un importante control de la actividad policial en la investigación de los delitos, la policía en la región había desarrollado sistema inquisitivo⁵⁶.

En este complejo escenario, en varias ocasiones el Ministerio Público ha carecido de una estrategia destinada a acercarse adecuadamente a las policías y

⁵⁶ Mauricio Duce y Felipe González. *Policía y Estado de Derecho: problemas en torno a su Función y organización*, en *Pena y Estado* N° 3, 1998, Págs. 51 a 53

desarrollar relaciones constructivas para llevar adelante el trabajo de investigación criminal.

En muchos casos el propio Ministerio Público no tiene claridad acerca de los roles y funciones y de la correcta división de labores que debe haber entre fiscales y policías. Por otra parte, debiera ser capaz de mostrarle a la policía que, sin una coordinación con su trabajo, los resultados de sus investigaciones sirven de poco o nada.

En este sentido, los fiscales del Ministerio Público juegan un rol clave en el nuevo modelo procesal al actuar como verdaderas bisagras entre el mundo policial y el judicial, o sea, para transformar la información obtenida en la investigación policial en un caso judicialmente sustentable y ganable.

El Ministerio Público tiene una posición privilegiada en el diseño de los nuevos modelos procesales para superar el abismo existente entre ambos mundos.

En varios países existía desde antes de la reforma una enorme carencia en cuanto a las capacidades de investigación del Estado, que se ha traducido en un problema bastante generalizado de impunidad de delitos violentos, como homicidios y secuestros y, más recientemente, una incapacidad para abordar otro tipo de situaciones que requieren capacidades investigativas sofisticadas, como son los casos de violaciones a los derechos humanos, crimen organizado y otros de alto perfil público. En el contexto de estos problemas, se ha producido el traspaso de facultades de persecución a los fiscales, y éstos en general no han podido hacer una contribución sustancial a la solución de esta carencia, todo lo cual puede afirmarse sin perjuicio de reconocer algunas iniciativas importantes en este sentido.

Las causas de la persistencia de este problema después de las reformas se vinculan a los problemas generales antes expuestos como falta de liderazgo, falta de innovación en los procesos de trabajo.

En este contexto, pareciera que las capacidades de adaptación de las instituciones a todos estos cambios han estado severamente limitadas por la persistencia en ellas de lo que podríamos llamar un “*paradigma tradicional*”.

En la lógica del funcionamiento del sistema, esta decisión ha sido bastante racional, ya que ha permitido el ahorro de recursos económicos al Estado y de trámites superfluos al proceso⁵⁷.

Conclusiones del capítulo

En éste capítulo se ha desglosado una problemática que tiene vigencia en la mayoría de las sociedades del hemisferio, el tema de seguridad figura en las agendas de debate en latinoamérica, en ésta ocasión ha sido tocado con objetivos precisos, focalizando las causales de la violencia, como la equidad, la pobreza, la exclusión social, la educación, la falta de oportunidad, la corrupción, etcétera.

Se ha tocado lo relativo a la Seguridad Pública en diversas sociedades, especialmente los proyectos para contrarrestar la violencia, como es el caso del Plan de Seguridad Democrática en la República Dominicana, los Frentes de Seguridad y Comités de Vigilancia Delincuencial implementados en Colombia, así como la conformación de AMERIPOL buscando dar respuesta a este mal.

Ha sido plasmado el rol que debe desempeñar la Policía Comunitaria en su interacción con la población a la cual se debe, siendo ente de solución a problemas que vienen afectando a la colectividad. En otro aspecto, pero en la misma vertiente ha sido señalado el papel que juega el Sistema Judicial y concomitantemente la Policía Judicial, en la sociedades donde ha sido implementada esta última.

De una manera clara y sin reservas ha sido presentado el aspecto relativo a las Reformas Judiciales, causas, motivos y consecuencias de estas transformaciones, así como los tropiezos que ha generado entre los diversos actores y como ha influido en los Índices de Criminalidad, que aun son altos y que ameritan una mayor acción enfocada a la causa y no a los efectos como se ha implementado hasta ahora por los

⁵⁷ Desafíos del Ministerio Público. Fiscal en América Latina-Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-JSCA).

actores tanto hemisféricos, regionales y estatales, buscando crear soluciones sinérgicas al problema. Por lo que en el siguiente capítulo nos referiremos a los costos de la violencia, las estrategias innovadoras para contrarrestarla.

CAPÍTULO IV.

MECANISMOS, COSTOS, EVALUACIONES Y SUGERENCIAS QUE SE HAN APLICADO PARA REDUCIR LOS INDICES DE CRIMINALIDAD.

4.1 Mecanismos a implementar tendentes a promover la disminución de la Criminalidad en la Sociedad.

La ciudadanía latinoamericana tiene motivos para sentirse preocupada por el clima de inseguridad ciudadana que se vive en gran parte de la región. Para la Organización Panamericana de la Salud un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios cada 100.000 habitantes por año. Ese puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. No puede ser tratada por las vías usuales. Han demostrado ser insuficientes. Este es el caso de América Latina⁵⁸.

En el siguiente cuadro puede observarse la tendencia en los últimos 26 años:

Evolución de la tasa de homicidios para América Latina y sus regiones 1980-2006

<i>Homicidios por año cada 100.000 habitantes</i>	1980	1991	2006
América Latina y el Caribe	12.5	21.3	25.1
América Latina	12.8	21.4	25.3
México	18.1	19.6	10.9
Centro América	35.6	27.6	23
Caribe Latino	5.1	8.8	11
Brasil	11.5	19	31

⁵⁸ Aguilar, Janeth (2006). Declaraciones en La Opinión, Los Angeles, 26 de Octubre.

Países Andinos	12.1	39.5	45.4
Cono Sur	3.5	4.2	7.4
Caribe No latino	3.1	3.5	7.7

Fuente: Informes anuales sobre El Estado de la Salud en las Américas, de la Organización Panamericana de la Salud.

Las soluciones estructurales pueden significar cambios que requieren plazos históricos significativos, pero el solo hecho de asumir una lógica integral, permitirá avanzar programas en la dirección que puede arrojar resultados. Esos programas de por si solo no resuelven el problema total, pero claramente pueden arrojar resultados significativos, y mostrar que hay un “final del túnel”⁵⁹.

Los ejemplos han sido continuos en la región. La experiencia de Escuelas Abiertas en el Brasil en el último decenio llevada adelante por el Ministerio de Educación con el apoyo de la UNESCO abrió las escuelas los fines de semana en las favelas para brindar a los jóvenes postergados una oferta de capacitación musical, artística, literaria, deportes, y oficios.

El éxito fue muy amplio. Los jóvenes asistieron masivamente, hicieron suyas las escuelas en ese marco libre y atractivo, sus familias comenzaron a venir con ellos los fines de semana. La violencia se redujo al interior de las escuelas y en general.

En la misma dirección la organización Viva Rio que trabaja con favelas en Rio de Janeiro encontró (Sussekind 1996) que: “la democracia comunitaria puede ser un eficaz antídoto contra el crimen, la mayoría prefiere vivir legalmente, aceptar los esfuerzos de quienes los ayudan y ayudarse a ellos mismos”⁶⁰.

⁵⁹ Briggs CM, Cutright P. (1994). Structural and cultural determinants of child homicide. *Violence and Victims*.

⁶⁰ Buvinic, M. y A. Morrison (1999). Notas técnicas: prevención de la violencia. Nota Técnica No.2. Washington DC. BID.

4.2. Costos Socioeconómicos conexos causados por la violencia.

Uno de los aspectos que hay que tener en consideración en relación con el tema de la violencia es el alto costo económico que implica. Costos que son mayores a medida que crece la espiral de la violencia y la delincuencia.

Se estima que en los países de mayores tasas de homicidio en el continente, como son los casos de Colombia y El Salvador, los costos económicos superan el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) de ambos países, lo que significa que la violencia absorbe la cuarta parte de del valor agregado bruto de la población.

En la región latinoamericana donde la tasa promedio de homicidio se calcula alrededor de 20, los costos económicos se estiman en alrededor del 14% del PIB regional.

En Venezuela y México con tasas de homicidio que oscilan entre 19 y 22 en 1995, se estimaron los costos económicos de la violencia iguales al 12% del PIB.

En Estados Unidos, donde la tasa de homicidio es alrededor de 9 en el año 1992, el costo económico ya era de un 7.2% del PIB.

Siendo cierta la afirmación de que las técnicas de medición de los costos de la delincuencia no están muy avanzadas y que difícilmente pueda tener en cuenta en su verdadera magnitud aspectos cualitativos de la problemática de la violencia, los cálculos hechos hasta ahora nos permiten evaluar cómo la violencia criminal va convirtiéndose en uno de los obstáculos más poderosos al crecimiento y desarrollo equilibrado de los países latinoamericanos⁶¹.

La lucha contra la violencia y la delincuencia tiene además un contenido ético. La sociedad sufre una grave derrota moral tanto del lado de las víctimas, como de los victimarios, cuando una parte tan importante de su población se lesiona física, económica y psicológicamente o cuando niños, adolescentes y jóvenes se incorporan a la vida delictiva, unos por problemas de supervivencia económica o social, y otros, sin

⁶¹ Castro M.G. Abramovay M. rúa M.G e Andrade E.r. (2001). Cultivando vida, desarmando violencias. UNESCO Brasil, Fundación Kellogg, BID. Brasil.

más criterios que no sean los de obtener bienes convertibles a dinero de forma rápida y fácil. (E. Cabral & M. Brea, 1999)⁶².

Los elevados costos económicos y éticos de la violencia son los que nos permiten adoptar en estas circunstancias la frase de “la rentabilidad de la paz”.

La criminalidad significa todo tipo de daños para la sociedad. En primer término se hallan las vidas perdidas. En algunos países como en Brasil y Colombia se ha transformado en la principal causa de muerte en edades jóvenes⁶³.

Por otra parte la violencia tiene costos para el conjunto de la sociedad, en términos de los sistemas de salud, seguridad y justicia. Se estima que el 14% del Producto Bruto de la región se pierde por la violencia. USAID estima que en los cinco países que evaluó la pérdida es del 12 al 14% del Producto Bruto Nacional. Casi tres veces más que en los países desarrollados donde las pérdidas por violencia son menores al 5% de su producto. Las pérdidas por violencia superan ampliamente en muchos países de la región al total de su inversión en las áreas sociales.

Pero junto a ello encontramos otros costos difíciles de medir, pero muy concretos, los costos intangibles. Como bien plantea Rubio (2000) son costos invisibles como: “la sensación de inseguridad, el miedo, el terror y el deterioro de la calidad de la vida”.

Un reciente estudio del PNUD (2005) muestra que El Salvador pierde anualmente 1.700 millones de dólares, que representan el 11.5% de Producto Bruto Nacional. Esos costos derivan de temas de salud como vidas perdidas, y atención médica, costos institucionales como seguridad pública y justicia, costos de seguridad privada, impactos negativos sobre las inversiones externas, pérdida de oportunidades de trabajo, y pérdidas materiales. A ello habría que sumar los costos intangibles antes mencionados. En el año 2003, los recursos perdidos por la violencia duplicaron los presupuestos de educación y salud sumados del país⁶⁴.

⁶² Cabral, Edylberto; Brea, Mayra. (1999). Violencia y Factores Socioeconómicos de Riesgo. República Dominicana en el Contexto de América Latina. *Revista CañaBrava*. 23 (3), p. 9-11 y 24 (3), p. 4-6.

⁶³ Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loayza, Norman (1998). Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. Publicaciones del Banco Mundial, series Latin America and Caribbean Studies.

⁶⁴ <http://lanic.utexas.edu/subject/countries/>.

Costos económicos de la violencia en algunos países de la región como porcentaje del PBI

	Brasil	Colombia	Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	10,5	24,7	24,9	12,3	5,1	11,8

Fuente: Londoño, 1998.

Se trata en todos los países de pérdidas de gran significación en economías donde el Producto Bruto ha crecido en las dos últimas décadas por debajo del 5% anual.

Por ejemplo en USA hay fuertes presiones por sustituir la prisión por el tratamiento en el caso de la drogadicción. Se calcula que cada dólar gastado en rehabilitación de la droga rinde de 7 a 8 dólares por reducción del delito y aumento de la productividad.

La Organización Mundial de la Salud (2003) refiere investigaciones al respecto como las de Pampel y Gartner (1995), ellos crearon un indicador para medir el desarrollo de las instituciones nacionales responsables de la protección social colectiva, reflejando que en países con similar crecimiento en su demografía joven, había aumentos dispares en las tasas de homicidios según la solidez de dichas instituciones. Messner y Rosenfeld (1997) analizaron la relación entre gastos más elevados en asistencia social y homicidios. El aumentar los primeros disminuía las tasas de homicidios. También, comprobaron que los países que protegían más a las poblaciones vulnerables a las fuerzas del mercado a través de redes de seguridad

económica tenían menos homicidios. Briggs y Cutright (1994) encontraron en 21 países una correlación entre gastos en seguridad social y número de homicidios⁶⁵.

4.3. Programas de seguridad pública que han contribuido a solucionar los incrementos de la violencia en las Américas.

Situación previa a la iniciativa del plan Diadema.

Diadema se hizo internacionalmente conocida por la violencia policial en 1997. En 1999 fue la ciudad más violenta de **Brasil** (374 homicidios por cada 100.000 residentes.) La mayoría de los participantes en estos homicidios eran hombres entre 16 y 30 años. Hasta el año 2000 los residentes se avergonzaban de admitir dónde vivían. La mayoría de crímenes tenían motivaciones banales, asociadas al consumo de alcohol⁶⁶.

Establecimiento de prioridades para elaboración de estrategias:

1- *Seguridad urbana e inclusión social*: el gobierno de la ciudad ha definido la seguridad como prioridad fundamental, estableciendo que las actividades a ser combatidas y la prevención de la violencia deberían estar asociada con políticas de inclusión social.

2- *Mapeado del Crimen*: boletines diarios señalan lo más destacado dentro de la delincuencia en la ciudad. Este diagnóstico permitió un acercamiento estratégico a la prevención de la delincuencia.

3- *Integración de la Guardia Civil Municipal y de la Policía Civil y Militar*: con el objetivo de mejorar la eficacia policial, la reducción de la violencia, el trabajo preventivo y la puesta en marcha de la monitorización y la adecuación a las leyes.

4- *Participación comunitaria*: ánimo a la sociedad civil organizada a participar en la toma de decisiones.

⁶⁵ La Organización Mundial de la Salud (OMS-2003).

⁶⁶ Luciano Cavenagui (2006) “La tasa de homicidios cae en los últimos seis años un 75,63% en Diadema”

Ejecución de estrategias:

El objetivo principal lo constituyó el reducir la tasa de homicidios en un 50%. Para ello el gobierno creó el *Secretariado de Defensa Social*, que coordinó las políticas de seguridad públicas con la policía civil-militar y la sociedad. El *Mapeado del Crimen* fue a su vez una importante herramienta para la diagnosis de los tipos de crímenes cometidos, su localización, el momento, el perfil de las víctimas y sus verdugos. Este mismo mapeado reveló que los bares y el alcohol estaban relacionados con un 60% de los crímenes. Entonces se propuso la *Ley de Cierre de Bares*, el gobierno municipal estableció un amplio debate con la sociedad civil organizada, que apoyó su puesta en marcha. Todo el proceso fue acompañado de una investigación, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. Hoy en día el 93% de la población ha aprobado esta ley, incluyendo al 100% de las mujeres.

El Secretariado Nacional para la Seguridad Pública (SENASP) en coordinación con el municipio realizaron los aportes económicos para la consecución del plan, instalando sistemas informáticos, poniendo en marcha en tres fases el *Sistema de Seguridad de Monitorización Electrónica*, con 30 videocámaras instaladas en la ciudad. Esta primera fase de la puesta en marcha fue patrocinada por las empresas locales.

Las fuerzas de seguridad pública fueron reestructuradas y reciben desde entonces una inversión permanente en educación. Hoy el 80% de esta fuerza tiene educación universitaria. Más adelante, se emplearon recursos técnicos para fortalecer la integración de la policía con la Guardia Municipal, intensificándose las operaciones. Las inversiones ayudaron a educar a la comunidad y a incrementar su colaboración en el desarrollo de las políticas de seguridad.

La resultante ha sido una reducción del 60% en la tasa de homicidios después del primer *Plan de Seguridad Municipal*, dicho plan también ha traído una reducción del 80% de tratamientos sanitarios de emergencia, una reducción del 30% en los accidentes de tráfico y una reducción del 55% en los incidentes de violencia de género. El *Programa de Aprendizaje Adolescente* es también un aspecto importante, dado que la reinserción escolar y creación de oportunidades redujo en un 85.71% los

asesinatos de jóvenes de entre 16 y 20 años y bajó en un 44% el número de adolescentes que eran enviados a las instalaciones de detención juvenil.

La recuperación de la imagen de la ciudad y de la autoestima en la población se hizo visible en un estudio publicado por el periódico *Diário do Grande ABC* en 2005. En el mismo, el 89,9% de los residentes declaró que no quería irse de Diadema, siendo ésta la única ciudad del Estado con más de 100.000 residentes donde la mayoría votó `sí' en el referéndum nacional para prohibir la venta de armas en el país.

El reconocimiento nacional de estos logros ayudó a replicar estas políticas en otras ciudades brasileñas. La *ONU* invitó al alcalde de Diadema a dialogar acerca de este exitoso modelo en la *Décimo-primer Conferencia sobre Prevención de la Delincuencia y Justicia Penal* en Tailandia⁶⁷.

Estrategia implementada en dos ciudades Estadounidenses.

Es mucho menos conocido el caso de ciudades que encabezan los logros en reducción del delito en **Estados Unidos**, como San Diego y Boston. Entre los años 1993 y el 2001, la tasa de homicidios de San Diego se redujo en un 62%. Al mismo las sentencias de prisión cayeron en un 25%. Un enfoque que integra el trabajo de la Alcaldía, la Policía, las principales instituciones de la sociedad civil que unida a los grupos de escasos recursos se colaboraron creando oportunidades para la población joven que es la más vulnerable y esto creó la prevención la cual ha estado detrás del éxito⁶⁸.

Caso plan estratégico Nicaragüense.

Nicaragua intentó un enfoque específicamente, más basado en la prevención y la rehabilitación que en la mano dura, obteniendo mejores resultados. El país ha tenido 8 homicidios por cada 100.000 habitantes. El número y tamaño de las maras se ha reducido sensiblemente. En el 2005 se estimaban en 108 grupos con 2201 miembros.

⁶⁷ (2005) «Diadema lleva su ejemplo a Tailandia», *Periódico Jornal da Tarde*, sección ABCD, 1/4 página

⁶⁸ Operación Cese del Fuego-Boston/1990. Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina- Bernardo Kliksberg

Entre las estrategias utilizadas están, que en lugar de optar por endurecimientos legales, se intensificó una relación activa entre la policía y la comunidad, sumado a la apertura de oportunidades de trabajo, actividades de desarrollo artístico y vocacional en las cárceles.

Entre otros programas se crearon Comités de Prevención del delito, entre el gobierno, los medios, el sector privado y miembros de las maras dirigidos a ofrecer oportunidades a quienes dejan las maras. El programa provee consejería, oportunidades educativas, entrenamiento, y búsqueda de trabajo. Ejemplificativo de su perfil es que para el día de la independencia del 2004, la policía utilizó 800 jóvenes que habían pertenecido a maras para que auxiliaran en el mantenimiento del orden⁶⁹.

Las relaciones entre comunidad y policía han sido favorecidas fuertemente por todo este enfoque y se hallan en la base de los buenos resultados de esta estrategia que USAID (2006) recomienda, señalando especialmente que “el enfoque de prevención y rehabilitación ha demostrado que trabajan bien y puede ser un modelo para otros países en Centroamérica y México”.

4.4 Las ideas adheridas a planes de reformas recomendados por las más importantes organizaciones y grandes líderes.

La criminalidad está profundamente ligada a través de múltiples mediaciones a las condiciones de pobreza, falta de oportunidades y exclusión que afectan a vastos sectores de la población. También al hecho de que esa pobreza tiene una de sus causas centrales según lo indican múltiples análisis (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003; CEPAL 2005) en el hecho de que América Latina es la región más desigual de todas. El 10% más rico de la población tiene el 48% de los ingresos y el 10% más pobre el 1.6%. La distancia es mayor a 50 veces en muchos países. En Brasil es de 54 veces, en Colombia de 57, en Guatemala de 63, en cambio en Canadá es de 9.4 veces⁷⁰.

Un estudio sistemático de la UNESCO, la Fundación Kellogg, y el BID “Cultivando vidas, desarmando violencias” (Castro y otros, 2001) sobre numerosas

⁶⁹ “Enfoque de prevención” USAID (2006). Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina- Bernardo Kliksberg

⁷⁰ CEPAL, IPEA, PNUD, 2003; CEPAL 2005).

experiencias llevadas a cabo con la misma filosofía básica, encontró un alto grado de éxito. Han sido verificados (Abramavoy y otros, 2002) entre sus causas que: “el arte, la educación, el deporte y la cultura siempre aparecen como contrapuntos a situaciones existenciales de violencia entre los jóvenes. Pueden ser utilizados para la construcción de espacios alternativos de socialización que les permiten alejarse de las calles, sin negarles los medios de expresión y de verbalización de los sentimientos de indignación, protesta, y afirmación positiva de sus identidades”.

Estas experiencias tienden “un puente” hacia los excluidos, y con ello desarmar la situación sin salida en que están encerrados.

Cuando en estudios de la UNICEF se interroga a miembros de las maras sobre el porque permanecen en ellas, cuando la posibilidad de que fueran asesinados en corto tiempo era muy alta, la respuesta fue del orden de: ”dónde quieren que estemos, si es el único lugar en donde nos admiten”. El Informe USAID (2006) describe así a un típico miembro de una mara: “Roberto 16 años de edad dice que se sumó a la mara porque quiere amor y respeto”. Las aperturas a la inclusión rompen la trampa en que están atrapados los jóvenes excluidos⁷¹.

En un continente como el nuestro en donde a través de la democracia amplios sectores de la ciudadanía están exigiendo e impulsando cambios profundos hacia sociedades inclusivas, la lógica integral comienza a tener bases de apoyo social cada vez más significativa. Son diversos los ejemplos de documentos como el que suscribieron recientemente el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, una de las áreas con más delincuencia de la Argentina, y algunas de las principales fuerzas sociales (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006) denominado “Seguridad: Hacia un Nuevo Consenso Democrático”, el documento plantea:

“Debe ser erradicada la falsa premisa instalada en nuestra sociedad, por interés, omisión o ignorancia, en el sentido de que se es exitoso en la lucha contra el delito si tan sólo se incrementan las penas, aumentan las cárceles a su población, se encarcela a los niños de la calle por supuestos motivos tutelares, y se deponen tantos miramientos en material de garantías”. Propone “En su lugar debemos construir un

⁷¹ El Informe USAID (2006).

nuevo concepto de seguridad ciudadana que inaugure un nuevo discurso, incorpore como tema central la exclusión social en todas sus manifestaciones y elabore una estrategia de inclusión”. “El Presidente del país Néstor Kirchner ha enfatizado que “la seguridad no se construye con un palo en la mano”⁷².

En uno de los países más afectados por la criminalidad joven Brasil, su Presidente Lula da Silva, ha subrayado repetidamente, que el problema esta vinculado a la desocupación juvenil, ha creado entre otros un programa denominado “empleo primero” destinado a sumar gobierno y empresa privada para dar la posibilidad de un primer empleo a los jóvenes, y ha expresado que “es más barato y eficiente construir un aula que una celda”⁷³.

Conclusiones parciales

En este capítulo han sido expuestos los costos de la violencia y las pérdidas que ocasionan al sistema productivo de las sociedades, los mecanismos a implementar que tienden a promover la disminución de la criminalidad, señalando los programas de seguridad pública que han contribuido a reducir el incrementos de la violencia en las Américas, indicando los pormenores de los mismo.

De manera precisa han sido externadas las ideas adheridas a planes de reformas recomendadas por las más importantes organizaciones y líderes hemisféricos.

La criminalidad en el hemisferio ha tenido un comportamiento que afecta a todos en especial a la población joven, lo que hace imprescindible indagar sobre qué elementos lleva a tantos jóvenes a producir conductas en esa dirección. Cuando se logra introducir el tema, en la discusión sólo policial, con frecuencia se argumenta que “se sabe poco”, que “es una especie de terreno misterioso”, “que es un enigma”, y a veces se hacen esfuerzos sistemáticos para tratar de demostrar que la criminalidad no

⁷² “Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006” denominado “Seguridad: hacia un Nuevo consenso democrático”.

⁷³ “Más ética, más desarrollo” Bernardo Kliksberg-editada en España por el Instituto Nacional de Administración Pública/2006.

tiene causas de orden social. El resultado es percibirla como una conducta individual, que debe ser tratada como tal con punición personal.

Cuando se procura encontrar resultados explorando correlaciones estadísticas sistemáticas, y con qué factores está vinculado el crecimiento de la criminalidad en la región, es posible identificar que en el mediano y largo plazo hay correlaciones robustas con tres grandes conjuntos de variables: las condiciones sociales básicas vinculada a la evolución de la tasa de desocupación juvenil, los niveles de educación, y el grado de articulación de las familias.

En una visión de conjunto las causas de la epidemia de criminalidad no son nada nuevo. La región ha visto en las últimas décadas la agudización de los problemas sociales y de las desigualdades. Ello ha multiplicado los factores de riesgo respecto a la delincuencia, la combinación de jóvenes excluidos, que no tienen por donde acceder a la vida laboral, de baja educación, familias desarticuladas, crea un inmenso grupo de jóvenes expuestos, redundando todo esto en los costos sociales que se citaron en capítulo pasado.

Hace falta un gran pacto social para enfrentar la criminalidad, a través de estrategias que construyan cohesión social. La lógica integral propone abordar a través de las políticas públicas en alianza con la sociedad civil, y la responsabilidad social empresarial, la causas estructurales del delito generando inclusión, protección social y oportunidades.

Hemos identificado que es necesario un nuevo enfoque para la reducción de la delincuencia juvenil y que esta se reduce invirtiendo más en educación, creando oportunidades de trabajo para los jóvenes y fortaleciendo la familia. Por otra parte debe sumarse a ello un abordaje renovado de la acción de la policía, la policía comunitaria o de cercanías, en donde la misma actúa generando concertaciones estratégicas con diversos sectores de la comunidad para prevenir el delito y sancionarlo. Todo ello debe estar complementado con un sistema penal orientado a la reeducación y la reinserción a través de estrategias coordinadas, tomando como parámetro los proyectos de seguridad que ya han rendido sus frutos en otras sociedades.

CAPITULO V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Visto el desglose de los capítulos que componen el presente estudio dado el planteamiento del problema relativo a los altos índices de criminalidad y la forma como impactan a la población americana, los análisis que se han hecho durante ésta investigación, así como las diferentes teorías de los grandes pensadores del área criminal, todos en sus diferentes etapas del devenir del tiempo sustentando sus teorías. La criminalidad como se ha visto a lo largo de ésta investigación ha rebozado los estándares de normalidad, experimentando un crecimiento descontrolado, llegando la región a sobrepasar en sus niveles de violencia a las otras regiones del mundo.

Los efectos producto del aumento de la violencia y la inseguridad, han comenzado a manifestarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares, temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito, en la República Dominicana la criminalidad la inseguridad ciudadana se incrementó en lo relativo a la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes de un 9.3% en 1980 a 13.4 % en 1998.

En el plano comparativo con otras ciudades del hemisferio en los años de 1980 a 1990, en lo que se refiere a la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes el menor índice fue ocupado por Panamá con 2.1%, el máximo por Colombia con 20.85%, mientras que la República Dominicana ocupó un nivel medio de un 9.3%.

Corroborando nuestra hipótesis las causas más relevantes que han determinado los actos criminales son la falta de estrategias coherentes, donde la prioridad es el orden público y la seguridad del Estado, combatiendo la criminalidad con la teoría errónea de más policía, patrullaje, vehículos y mayor penalización, trayendo como

resultado un aumento considerable en el número de personas reclusas en las cárceles, la mayoría de los países presentan algunos avances en donde la respuesta más frecuente es un aumento a la búsqueda de mayor eficacia en la represión del delito, lo que denota que tales medidas no han tenido el éxito buscado independientemente de la cantidad de recursos que se destinen y de la eficacia en su uso, la criminalidad no disminuye, sino, que parece seguir aumentando.

En cuanto a la seguridad ciudadana en el contexto hemisférico, los gobiernos buscado soluciones se han abocado a crear políticas y métodos para combatir las altas tasas de criminalidad, no logrando obtener resultados efectivos, ya que no han contribuido a la reducción de índices de violencia indicando esto que los métodos utilizados para combatirlas ameritan ser revisados, buscando estrategias a fin de lograr resultados más eficientes.

Es importante destacar que en las estadísticas específicas de la República Dominicana, los índices de violencia relacionados a muertes por cada 100,000 habitantes de los años 1999 a 2005 registra un aumento vertiginoso de la criminalidad de un 14.39% a un 26.41%, lo que muestra un aumento de un 12.2% lo cual puede atribuirse en gran parte al impacto provocado por la reforma procesal penal en donde el Ministerio Público ocupa el liderazgo en la acusación e investigación penal y el cambio de rumbo en la manera de combatir el delito, donde se pasó de la íntima convicción del juez a la prueba, acción ésta en la que el estamento judicial y la sociedad no estaban debidamente preparados, no obstante haberse comenzado a aplicar el Plan de Seguridad Democrática.

Se observó que la implementación del proyecto de reforma está impactando, aunque el mismo no ha sido aplicado en toda su extensión lo que amerita una urgente revisión, ya que no ha sido complementado con el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres que trabajan en el mantenimiento del orden público, y la falta de institucionalidad es imperante en varios aspectos.

Además, se presentó la percepción de la sociedad dominicana en torno a la violencia y la criminalidad, se analizaron las estadísticas criminales, metodologías y formas de combatir el crimen, las transformaciones implementadas, la Política

Criminal utilizada por el Estado y la importancia del Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana, que busca dar soluciones a la problemática existente.

En otro orden, el tema de seguridad tiene presencia en la mayoría de las sociedades americanas como se pudo ver en lo tratado en la conferencia sobre seguridad hemisférica multidimensional en México 2003, y por tanto figura en las agendas de los gobiernos, poniendo de manifiesto las causas de la violencia como equidad, pobreza, exclusión social, educación, falta de oportunidad, corrupción, etcétera.

De manera general se ha tocado lo relativo a la seguridad ciudadana en diversas sociedades, especialmente los proyectos para dar respuestas a la violencia, como es el caso del Plan de Seguridad Democrática en la República Dominicana, los Frentes de Seguridad y Comité de Vigilancia Delincuencial implementados en Colombia, así como la creación de AMERIPOL, organismo que viene a crear coordinación en el Hemisferio en asunto de seguridad e inteligencia policial.

Ha sido plasmado el rol que desempeña la Policía Comunitaria en su interacción con la población, el papel que juega el Sistema Judicial concomitantemente con la Policía Judicial en las sociedades donde ha sido implementada esta última. Se ha presentado el aspecto relativo a las reformas judiciales (Código Procesal Penal), causas, motivos y consecuencias de estas transformaciones, así como los tropiezos que han generado entre sus diversos actores y como ha influido en los índices de criminalidad.

Finalmente, han sido expuestos los costos de la violencia y las pérdidas que ocasionan al sistema productivo de las sociedades, los mecanismos tendentes a promover la disminución de la criminalidad, señalando los programas de seguridad pública que han contribuido a reducir los incrementos de la violencia en las Américas, indicando los pormenores de los mismo y las claves de éxito.

Hemos identificado que es necesario un nuevo enfoque para la reducción de la criminalidad, hace falta un gran pacto social para enfrentar la criminalidad, a través de

estrategias que construyan cohesión social, la lógica integral propone abordar a través de las políticas públicas en alianza con la sociedad civil, y la responsabilidad social empresarial, la causas estructurales del delito generando inclusión, protección social aplicando las directrices y normas a las cuales nos comprometimos en la cumbre de México 2003, tomando como base los proyectos de seguridad que han tenido ciertos éxitos más la colaboración de la comunidad internacional (CEPAL, IPEA, PNUD, UNESCO, BID, USAID, UNISEF, AMERPOL, etc.), adherido un programa donde esté involucrado el modelo comunitario como componente de la seguridad pública que unidos todos en una política integral conformen un verdadero plan de seguridad ciudadana.

En conclusión, se determinó que todos los esfuerzos realizados por los organismos internacionales, por los estados, en especial en la República Dominicana, en lo relativo a reformas procesales, implementación de planes estratégicos en la lucha contra la criminalidad no han sido suficiente o han sido mal aplicado lo que valida la hipótesis propuesta en esta investigación, que indica la necesidad de revisar y modificar, en aras de transformar las estrategias a fin de lograr resultados más efectivos para contrarrestar los altos índices de violencia y su impacto en la sociedad.

5.2. Recomendaciones:

Después de analizar con profundidad y vistas las conclusiones relativas a la problemática en cuestión, cabría formularnos la siguiente pregunta:

¿Qué metodologías debemos emplear?

Entre las metodologías analizadas, la que mejores resultados ha tenido es la relacionada al plan comunitario, también llamado “Policía Comunitaria” o de proximidad, la cual consiste en una interrelación del Policía con el ciudadano, identificando los problemas en conjunto, incluyendo la comunidad, las empresas privadas y todos los estamentos del Estado, los cuales, previa identificación de los problemas, deciden atacarlos en conjunto. Esta metodología ha dado tan buenos

resultados que algunos Estados han decidido ampliar el programa, denominándolo políticas o estrategias de seguridad ciudadana, acogiéndolo como estrategia de Estado.

Ahora bien, para el éxito de este programa es importante recomendar que para su efectividad es imprescindible la colaboración de todos los actores, especialmente de la comunidad internacional, con la capacitación, la inversión en infraestructuras, en tecnologías, activación de medios de producción que revolucionen la economía, la educación y planes sociales de inclusión, en donde el ciudadano común tenga participación en las labores productivas de la sociedad, para que de esta forma no tenga la opción a descarrilarse.

Para que cualquier plan o política estratégica logre desarrollarse con éxito, necesita el apoyo de la voluntad política. Los problemas de la criminalidad para ser solucionados necesitan un cambio de rumbo, el 90% de éste éxito estará orientado en la medida que el Estado incorpore al ciudadano, especialmente a la juventud, a la educación, capacitación técnica, a las labores de producción y activación de la economía, acrecentando el poder adquisitivo de la colectividad, esto redundará en menos desempleo, mayor crecimiento de la economía, menos delincuencia, más avance de la ciencia y tecnología, que unido a una política social de inclusión facilitará la gobernabilidad y reducirá sustancialmente la delincuencia.

El 10% completivo de la escala para la consecución del éxito, estará en manos de las fuerzas de seguridad pública, aún contenga acciones de drasticidad, sujeta a los parámetros legales de la democracia, para aquellos que se salgan de la normativa legal establecida por la sociedad, y que no hayan querido encausarse por las normas y costumbres que les dicta la sociedad, amparada en la oferta que siempre les dará el Estado para reivindicarse a la colectividad que será la gran familia.

Las estrategias de seguridad siempre influirán directamente en la violencia y la criminalidad, pero la gran problemática de nuestro sistema es una dinámica de *causas, efectos, circunstancias*.

Podemos afirmar que siempre se han atacado los *efectos*, esto se ha demostrado claramente a través del tiempo y en el proceso de ésta investigación, en que hemos visto celebrar seminarios, cumbres y demás, al final han surgido medidas, leyes y

arrestos. Lo resultante es una gran población carcelaria que sin programas de reinserción a la sociedad sirven de incubadora para alimentar la gran maquinaria del crimen, hemos estado construyendo un monstruo, que luego no sabemos lo que vamos a hacer con él, ésta es la tercera parte de la dinámica que más atrás señalamos. No obstante, la primera fase de la dinámica, que es la *causa*, no la hemos tratado salvo en algunos casos, que han sido los menos.

Es necesario aplicar éste programa con las recomendaciones que estamos presentando para que verdaderamente sea efectivo y a la vez eficiente, dando repuesta y confianza a la ciudadanía, lo que vendría no solo a disminuir éste flagelo en la República Dominicana, sino que, contribuiría a reducirlo a nivel hemisférico ya que es un delito transnacional, de ésta forma validamos una vez más nuestra hipótesis y evacuamos recomendación solutiva al problema.

La estrategia de atacar las causales del problema de la violencia y los índices de criminalidad, para que influyan en la sociedad de manera positiva, se materializará en la medida en que se transforme en acciones proactivas la voluntad política, que exista mayor colaboración en el conjunto de todos los actores, ya que éste es un problema multidimensional y hay que afrontarlo como tal, buscando pasar de la retórica a la acción.

Llegando al final de esta investigación es relevante presentar propuestas que le dé solución al problema aportando estrategias efectivas como las que se indicaran a continuación:

1. Examinar las Estrategias vigentes y readecuarlas a los nuevos tiempos con nuevas herramientas, por parte del Estado tendentes a combatir la criminalidad y la delincuencia.
2. Poner en marcha políticas en las cuales los jóvenes tengan oportunidades de incentivos de trabajo, de educación etc.
3. Establecer formalidades modernas de prevención de la criminalidad con la participación de otros actores de la sociedad.
4. Establecer políticas estatales creíbles, que tiendan a garantizar la confianza ciudadana, respondiendo los gobernantes más a la seguridad ciudadana.

5. La implementación de proyectos de reformas de leyes y su adecuación, en virtud de los nuevos comportamientos delictivos que se registran en la actualidad.

6. Estructurar planes de acción de prevención con logística, donde se involucre la comunidad, apoyo a los jóvenes, se les tome en cuenta en los programas de incentivos de empleo, educación, cultura, deportes etc. Entonces estaríamos en condiciones para hablar de disminución de este flagelo, de paz y seguridad social.

7. Crear oportunidades de trabajo, desarrollo de programas educativos, deportivos, la creación de comités de prevención de delito, con la incorporación de la juventud en el desarrollo de dichos planes, los cuales consecuentemente van en pos de la persecución de la paz social.

8. Hacer un enfoque hacia la seguridad ciudadana, a los fines de dar una respuesta al estado de inseguridad que vive la población. Es decir, que la responsabilidad debe ser compartida, atendiendo las necesidades de la comunidad respecto a la seguridad como se estableció en la Cumbre de las Américas 2003 involucrando todo los estamentos del Estado para dar cumplimiento al compromiso asumido, y no como ha venido sucediendo que la Seguridad Ciudadana, se ha enfocado más en la seguridad del Estado.

9. Realizar una reingeniería dentro del Plan de Seguridad Democrática de la República Dominicana en razón de que las reformas no han llegado al personal policial, los recursos humanos no han sido atendidos en la debida forma, lo que amerita resolver estos inconvenientes para que verdaderamente el plan surta los efectos deseados.

10. Mejorar las condiciones de vida de los miembros de la institución que tiene que ver con la Seguridad Pública actualizando la capacitación y las condiciones salariales.

11. Cambiar la estrategia en donde la prioridad es el orden público, la seguridad del Estado y mayor penalización al delito por la de mejorar la Seguridad ciudadana aplicando el modelo comunitario.

12. Examinar en el caso de República Dominicana la reforma procesal penal en donde el Ministerio Público ocupa el liderazgo en la acusación e investigación penal y el cambio de rumbo en la manera de combatir el delito, donde se pasó de la íntima convicción del juez a la prueba, a fin de reforzar la infraestructura y redefinir los roles de los diferentes actores.

13. Redefinir la inversión en seguridad pública en virtud de que en la República Dominicana para la administración de justicia, la investigación penal carece del soporte técnico científico para sustentar la acusación, ya que no existe un sistema dactiloscópico electrónico actualizado, mucho menos laboratorios de ADN (ácido desoxirribonucleico) que permita la identificación de las personas.

14. Actualizar y modernizar las herramientas e insumos utilizados por los diferentes actores del proceso penal, para así poder estar en consonancia con los postulados establecidos en la reforma procesal penal.

15. Readecuar los postulados relativos a la prueba y la cadena de custodia ya que en la actualidad revisten aptitudes discrepantes al momento de ser presentados ante el juez para ser validados.

ANEXOS :

GLOSARIO O DEFINICIONES

1.-Índice de Criminalidad: Es la medición del número de delitos que se tiene conocimiento y que las instancia de control social los haya detectado, en virtud de que los ciudadanos lo hayan denunciado.

2.- Crimen Organizado: Se denomina así, a los grupos delincuenciales que se organizan en bandas, ya sean de mafias, pandillas u otras. Más bien se refiere a individuos y grupos que mantienen una relación entre si y que se ganan la vida por medio de una variedad de actividades clandestinas lucrativas, generalmente no se destruye la organización, si un miembro se va, no importa su rango, la red generalmente recurre a la violencia y la corrupción. Es la violación planificada de la ley, con el objetivo de adquirir beneficios económicos o de poder y llevada a cabo por más de dos participantes, para influir en medios políticos, comerciales, sociales, de comunicación, etcétera. (Universidad Autónoma de Madrid)

3.-Actividad Policial: Acción realizada por la institución del orden público o forma mediante la cual dicha institución enfrenta el delito y/o manifestación del mismo.

4.- Comisión de Delito: Acción de cometer actos reñidos con la ley o faltas graves a las normas y reglamentos de la sociedad.

5.- Criminalidad: Conjunto de violaciones a la ley cometidas por un o varios individuos.

6.- Violencia: Acto que perturba la paz y la tranquilidad de una persona o varias y/o el conglomerado social en su totalidad.

7.- Política Criminal: Conjunto de todas las medidas estatales para la prevención del delito y la lucha contra el mismo delito. (Mezger-1942).

Conjunto sistemático de los principios fundados en la investigación científica de las causas del delito y de los efectos de la pena, según los cuales el estado ha de llevar a cabo la lucha contra el delito por medio de la pena y de las instituciones con ella relacionadas. (Von Liszt – 292).

8.- Corrupción: Es alterar y trastocar la forma de alguna cosa. Es la acción o inacción de una o varias personas reales que manipulando los medios de un sistema, en beneficio propio y/o ajeno, tergiversan los fines del mismo en perjuicio del conjunto de ciudadanos para, por y a través de los cuales el sistema fue ideado para servir y beneficiar.

9.- Ley: Es una norma jurídica dictada por el legislador, es decir un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia, y para bien de los gobernados.

10.- Ministerio Público: Es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos; la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y al pueblo en su contexto.

11.- Sociedad: Es el conjunto de individuos que comparten fines, conductas y cultura, y que se relacionan interactuando entre sí, cooperativamente, para formar un grupo o una comunidad.

12.- Cifra negra: Es la no medición de delitos que se cometen y que no existe control de los mismos, pero sí la perfección de los mismos, en razón de no haber sido denunciado., son los que más.

13.- Sistema Judicial: Es aquel sistema de persecución penal en el cual se encuentran separadas las funciones de investigación, acusación y resolución de un hecho ilícito, asegurando con aquello la imparcialidad, independencia, igualdad y legalidad del actuar punitivo del Estado.

14.-Prevención: Es el conjunto de acciones que se pueden realizar con el fin de disminuir la incidencia o evitar la ocurrencia de un acto o situación no deseada

15.- Seguridad Humana: El concepto de seguridad humana está integrado por siete dimensiones: económica, personal, en salud, alimentación, medio ambiental, comunitario y política. Se resalta, que a pesar de las claras diferencias analíticas de cada dimensión, todas hacen parte de un sólo fenómeno: *la seguridad de los seres humanos*.

SIGLAS

BID:	Banco Internacional de Desarrollo.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CID:	Compañía Interdisciplinaria de Desarrollo.
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
IPEA:	Institución para la Educación y Acción de las Personas por sus siglas en inglés (Institute for People's Education and Action).
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur.
OEA:	Organización de los Estados Americanos.
OMS:	Organización Mundial de la Salud.
ONE:	Oficina Nacional de Estadística.
ONG:	Organización No Gubernamentales.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
OPM:	Organización Panamericana de la Salud.
PIB:	Producto Interno Bruto.
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SEPASN:	Secretariado Nacional para la Seguridad Pública.
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura por sus siglas en inglés (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia por sus siglas en inglés (United Nations Children's Fund).

USA:	Estados Unidos de América por sus siglas en inglés (United Status of America).
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por sus siglas en inglés (USAID).

BIBLIOGRAFIA

1. **CEPAL** (2000) Panorama social de América Latina (Chile).
2. Buvinic Mayra, Morrison Andrew, Shifter Michael (1999) **“Violence in the Americas”** BID, Washington.
3. **Banco Interamericano de Desarrollo** (1999) Informe de Progreso Económico y Social dedicado a la desigualdad, Washington.
4. Rodríguez Alejandro J., **La Sociedad excluyente y las Penas Exclusivas**, (Dic. 2003).
5. Francesco Carnelutti, **Las Miserias del Derecho Penal**, Editorial Temis, Bogota 1999.
6. Raffaele Garofalo, **La Criminología - Estudio sobre el delito**. Madrid, España (1922).
7. **Código Procesal Penal**, José Damián Olivares, Rep. Dom. (2003).
8. Varias Páginas de Internet, de diferentes Universidades, Autores experimentados, Revista y Expertos.
9. Arbos X. y Giner S. (1993). **La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial**. México, Edit. Siglo XXI 1/a. Edición 1993.
10. Burton, John, ed. (1990). **Conflict resolutions: its language and processes**. New Cork: St. Martin’s Press, 1996.
11. Martinez Solares, Verónica, 2002, **“Justicia restaurativa”**, INACIPE, México, inédito.
12. Mendoza bautista, F. Antia, 2002, **“Justicia Alternativa”**, INACIPE, México, inédito.
13. Suárez. Marines, 2002, **Mediación Conducción de disputas, comunicación y técnicas, Tercera reimpresión, Paidós**, Buenos, Barcelona México. Bernardo Kliksberg (1999), Desigualdad y Desarrollo en América Latina. El debate postergado”.
14. Bernardo Kliksberg, **Como combatir el crimen en América Latina** (Artículo para la revista Safe Democracy)
15. Castro M.G. Abramovay M. rúa M.G e Andrade E.r. (2001). **Cultivando vida, desarmando violencias**.

16. BID-1999-**Informe de Progreso Económico y Social dedicado a la desigualdad** (Washington, DC).
17. Loic Wacquant, **Las cárceles de la miseria**. Editorial Alianza-Madrid 2000.
18. Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana.
19. PNUD (1998 y 1999), e informes de la CEPAL
20. Cabral, Edylberto; Brea de Cabral, Mayra (2003). **Violencia en la República Dominicana: Tendencias Recientes. Perspectivas Psicológicas**. Reportaje.
21. Molina Morillo, Rafael. Armas súper fáciles. Hoy Digital. Mis Buenos Días, Opiniones, 16 de agosto 2005.
22. Pesqueira, Diego (2005). **Ve hay muchas armas en manos civiles**. Hoy Digital, sección El País, 26 de Agosto 2005.
23. Quiroz, Fernando (2005). Fernández estima exceso de armas incentiva delincuencia Hoy Digital, 5 de septiembre.
24. Umaña Cerna, Carlos (2002). **Sociedades sin Violencia**. Proyecto para el fortalecimiento de los mecanismos de control de armas ligeras. Publicación Indicadores de la Violencia en El Salvador, Programa hacia la construcción de una sociedad sin violencia, PNUD.
25. Fundación Seguridad & Democracia. www.seguridadydemocracia.org. Bogotá – Colombia.
26. Seguridad Ciudadana y Violencia. FLACSO. AGORA, Chile, marzo de 2003
27. Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana, Perú 1998.
28. Declaración sobre Seguridad Ciudadana firmada por los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Asunción, 9 de junio del 2001.
29. Peguero, Javier/ Barrigaverde.Net/San De La Maguana, Rep. Dom. 2007.
30. CRIMINALIDAD: ¿PREVENCIÓN O PROMOCIÓN?/Elías Carranza/Costa Rica 1997.
31. Universidad de Castilla-La Mancha; Andrés García Inda y Susin Beltrán/ Hurtado Martínez/1999.
32. Las Estadísticas Aplicadas al Estudio de Criminalidad/2do.Tte. Lic. Leonardo Gonzáles Vargas/2005.
33. Sector Seguridad Pública República Dominicana/FLASCO Chile/2006. www.policianacional.gov.do
34. X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena, abril de 2002. Participación de la comunidad en la Prevención de la Delincuencia,

35. Plan de Seguridad Democrática Republica Dominicana/ 2005.
36. Los Lineamientos de la Política Criminal Dominicana dentro del Plan de Seguridad Democrática. 2005
37. Lic. Juan Tomás Taveras Rodríguez/La Criminalidad como Fenómeno Social/Santo Domingo/9-25-2007.
38. **“Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana”**. República Dominicana, 2005.
39. Plan Estratégico de Política Criminal para la República Dominicana, 2004.
40. Procuraduría General de la República y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, 2005.
41. Alejandro E. Álvarez-**El estado de la seguridad en América Latina**/Revista del CEJA (Centro de estudios judiciales de la Américas-2007).
42. Prospectivas **“La seguridad ciudadana”**/Acción Afirmativa, México, DF (Publicación mensual) nov. 2005-año 7-número 76. WWW.accionafirmativa.org.mx.
43. BID-2002. Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia-Washington, DC, Sept. 2003.
44. Seguridad ciudadana en América Latina- José María Rico y Laura Chinchilla- México, Siglo XXI Editores, 2002.
45. Proyecto de Seguridad ciudadana- Roberto Larios Silva, Alcalde de San Pedro Sula- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).
46. Los lineamientos de la política criminal Dominicana-Procuraduría General de la República- 27 de febrero de 2005
47. Delincuencia y violencia amenazan bienestar humano-Redacción diario digital, Rep. Dom. - 12-05-2004
48. BID-América. Art. de la revista del banco, escrito por Mayra Businic- Junio del 2004.
49. Delegados de 18 países crean Ameripol, Policía Continental- Art. EFE de fecha 15 de nov. 2007.
50. Seguridad ciudadana y "policía comunitaria": un desafío pendiente. Seminario “Diálogo sobre convivencia ciudadana”. Patricio Tudela Pobrete-Santiago de Chile-15-10-1999.
51. Burgos, Jorge (2000), “De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de **seguridad ciudadana**” En: SUR (edit.), Conversaciones públicas para ciudades más seguras. Santiago, SUR Profesional.

52. Sandoval, Ricardo. (2001) “Los modelos de **policía comunitaria**, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías”. Ponencia presentada en el seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile
53. Frühling, Hugo (2001) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad **ciudadana** en Chile“. En: Frühling, Hugo y Candina, Azun (edit) Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur. CED, Santiago
54. Frühling, Hugo (2000). La modernización de la policía en América Latina.
55. Burgos, Jorge y Tudela, Patricio (2002), “**Seguridad Ciudadana** en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”
56. Carrión, Fernando (edit.) **Seguridad ciudadana**. ¿Espejismo o realidad? FLACSO, Ecuador (2002). www.flacso.org.ec/html/pub1.
57. Desarrollo y Justicia-Dr. José María Tijerino Pacheco Fiscal General de la República Profesor de Derecho Procesal Penal en la Universidad de Costa Rica.
58. CRUZ, Fernando. 1991 "La policía judicial", en *La función acusadora en el proceso penal moderno*, San José de Costa Rica, ILANUD.
59. Tonini, Paolo. 1979 *Polizia giudiziaria e magistratura, profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè. Tijerino, José María. 1991 "Policía y democracia", *Ciencias Penales*, Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, año 3, N° 4, junio de 1991.
60. Tonini, Paolo. 1979 *Polizia giudiziaria e magistratura, profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè.
61. Tijerino, José María. 1992 "¿Policías o soldados?", *La Nación*, San José de Costa Rica, 19 de marzo de 1992, p. 16A.
62. Rico, José María. 1983 B "Presupuestos para una reforma de la policía", en *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza.
63. Clausewitz, Claus von. 1972 *Arte y ciencia de la guerra*, trad. Ormazábal, México D.F., Grijalbo.
64. Cruz, Fernando. 1991 "La policía judicial", en *La función acusadora en el proceso penal moderno*, San José de Costa Rica, ILANUD.
65. Alberto Binder. *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*. Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1994), pág. 68.
66. El Ministerio Público en el Proceso de Reforma Penal en América Latina (Buenos Aires: Editores del Puerto, 1997) Pág. 173
67. Pedro Ángulo, *El Ministerio Público: Orígenes, Principios, Misiones, Funciones y facultades*, Lima 2001, 469 páginas. Ver especialmente páginas 353 a 362.

68. Alberto Binder, Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires 1993, pág. 40. 11.
69. Maximiliano Rusconi. Reformulación de los Sistemas de Justicia Penal en América Latina y Policía: Algunas Reflexiones, en *Pena y Estado* N°3, 1998, Págs. 189 y 190.
70. Mauricio Duce y Felipe González. Policía y Estado de Derecho: problemas en torno a su y Función y Organización, en *Pena y Estado* N° 3, 1998, Págs. 51 a 53.
71. Desafíos del Ministerio Público. Fiscal en América Latina-Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-JSCA).
72. Aguilar, Janeth (2006). Declaraciones en La Opinión, Los Angeles, 26 de Octubre.
73. Briggs CM, Cutright P. (1994). Structural and cultural determinants of child homicide. *Violence and Victims*, 9, 3-16.
74. Buvinic, M. y A. Morrison (1999). Notas técnicas: prevención de la violencia. Nota Técnica No.2. Washington DC. BID.
75. Castro M.G. Abramovay M. rúa M.G e Andrade E.r. (2001). Cultivando vida, desarmando violencias. UNESCO Brasil, Fundación Kellogg, BID. Brasil.
76. Cabral, Edylberto; Brea, Mayra. (1999). Violencia y Factores Socioeconómicos de Riesgo. República Dominicana en el Contexto de América Latina. *Revista CañaBrava*. 23 (3), p. 9-11 y 24 (3), p. 4-6.
77. Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loayza, Norman (1998). Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. Publicaciones del Banco Mundial, series Latin America and Caribbean Studies.
78. <http://lanic.utexas.edu/subject/countries/>. Seguridad y justicia penal. Comunicado de ex consultores PNUD-El Salvador 27/09/2007.
<http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070723/informe.pdf>
79. La Organización Mundial de la Salud (OMS-2003).
80. Luciano Cavenagui (2006) “La tasa de homicidios cae en los últimos seis años un 75,63% en Diadema”.
81. - (2005) «Diadema lleva su ejemplo a Tailandia», *Periódico Jornal da Tarde*, sección ABCD, 1/4 página.
82. Operación Cese del Fuego-Boston/1990. Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina- Bernardo Kliksberg.
83. “Enfoque de prevención” USAID (2006). Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina- Bernardo Kliksberg.

84. CEPAL, IPEA, PNUD, 2003; CEPAL 2005).

85. El Informe USAID (2006).

86. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006” denominado “Seguridad: hacia un Nuevo consenso democrático”.

87. “Más ética, más desarrollo” Bernardo Kliksberg-editada en España por el Instituto Nacional de Administración Pública/2006.