

PRESENTACION ANTE LA 14AVA CONFERENCIA DE LA
DOMINICAN AMERICAN NATIONAL ROUNDTABLE (DANR)
Y EI CONCILIO NACIONAL DOMINICO AMERICANO (NDAC)
SABADO 8 DE OCTUBRE DEL 2011
LEHMAN COLLEGE
THE CITY UNIVERSITY OF NEW YORK

LA INSEGURIDAD EN R.D. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Lilian Bobea, PhD

Agradezco la invitación de la DANR por permitirme compartir este salón y esta mesa con queridos amigos y colegas.

En el día de hoy quiero proporcionarles en primer lugar, **una rápida mirada a lo que acontece en R.D. en el ámbito de la seguridad, visto desde una perspectiva sociológica.**

En Segundo lugar abordare los escenarios de respuestas agotados y posibles en este campo. Este ultimo aspecto es matizado por dos grandes mitos:

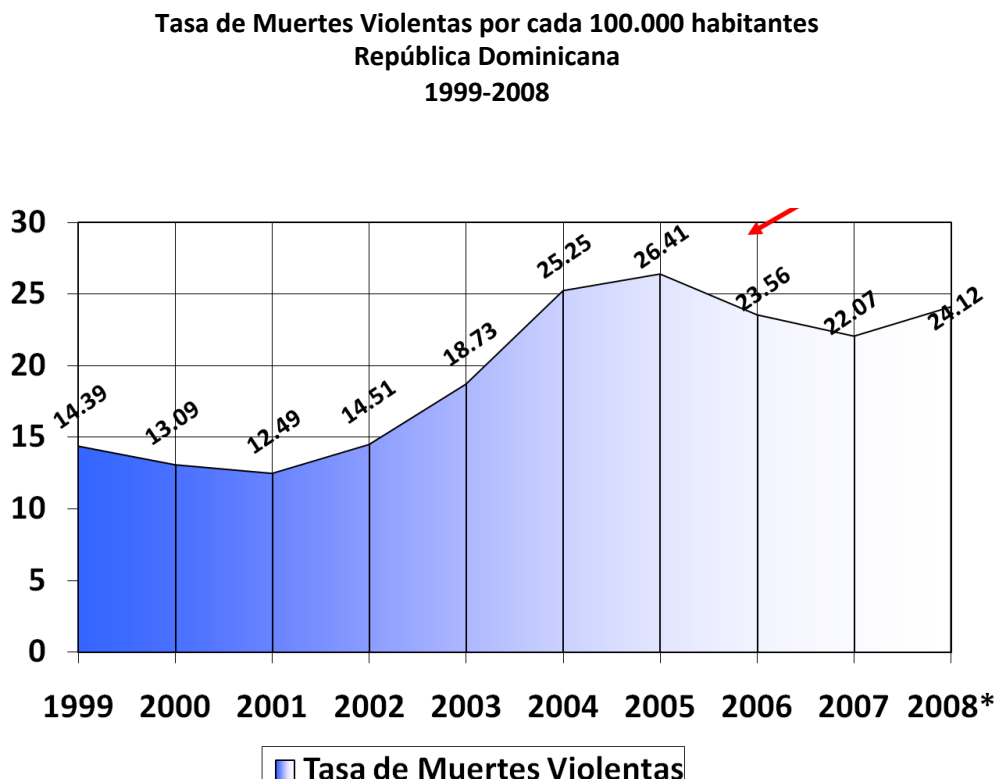
Un mito es que los problemas de seguridad en el país son tan inconmensurables que resultan intratables.

El Segundo mito es que estos problemas se van a resolver en el corto o mediano plazo y por una serie de medidas *ad hoc*.

Entendiendo este cuadro, nuestras posibilidades se colocan entre esos dos parámetros.

Bien, como sucediera en muchos países de la región, en Dominicana podríamos hablar de un momento de auge de la criminalidad (violenta) que se sitúa en los inicios del 2000 y que mantiene un ritmo de escalonamiento con pequeños descensos a lo largo de toda la década del 2000.

Este auge de la criminalidad violenta se refleja parcialmente en el siguiente grafico,



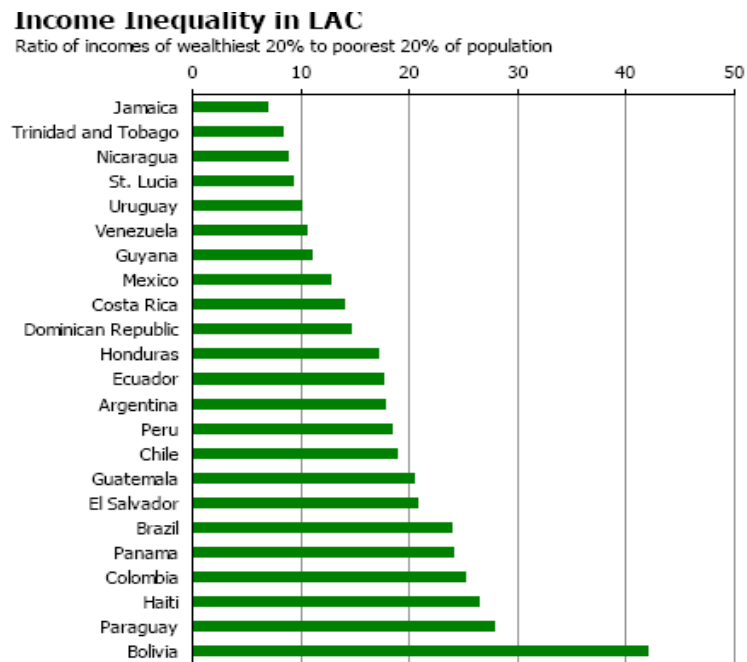
Fuente: Procuraduría General de la República y Policía Nacional, República Dominicana. Datos de enero a julio de 2008

El hecho de que este “Nuevo” comportamiento de la criminalidad se presentara como una ruptura en el patrón de la conflictividad violenta en el país soporta la hipótesis de que lidiamos con un fenómeno acumulado por décadas y además, sistémico. A que me refiero con esto?

En primer lugar, que a pesar de que R.D. en los 90 todavía se colocaba dentro del grupo de países con los límites más bajos de criminalidad y violencia en AL y el Caribe, el mismo mostraba ya una tendencia de crecimiento orgánico acumulado que bien podría atribuirse a una serie de fenómenos sociales como son: la consistente desigualdad social, la marginalidad social y económica de importantes segmentos poblacionales, la urbanización de la pobreza y la falta de oportunidades laborales, entre otros factores. Ante estos problemas, ninguno de los gobiernos de turno, fuesen estos de corte autoritario, neoliberal o populista dio una respuesta integral, consistente, sistemática y holística para encarar las raíces del problema e implementar soluciones. Solo recientemente se gestiona una propuesta bajo estos parámetros; más adelante abordare por tanto algunos aspectos relativos al Plan de Seguridad Democrática hoy en curso.

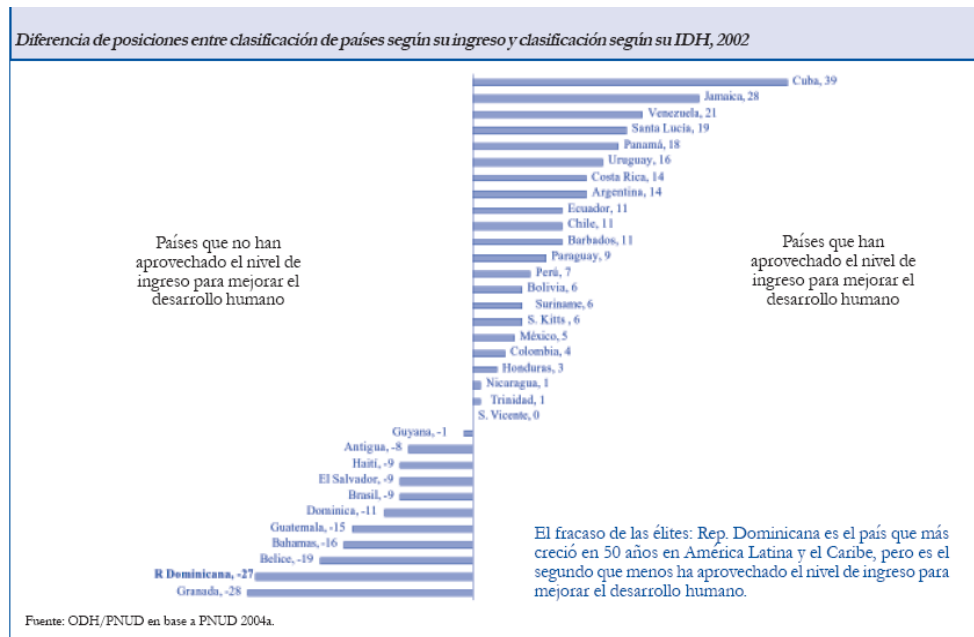
A que me refiero con la integralidad de factores? A que si bien en el año 2006 R.D. se situaba en un nivel comparativamente intermedio en cuanto a la desigualdad del ingreso, paradójicamente el país se destacaba para esos mismos años entre aquellos países que menos habían aprovechado esos niveles de ingresos para mejorar el

desarrollo humano de sus sociedades, especialmente dentro de los sectores mas desfavorecidos.

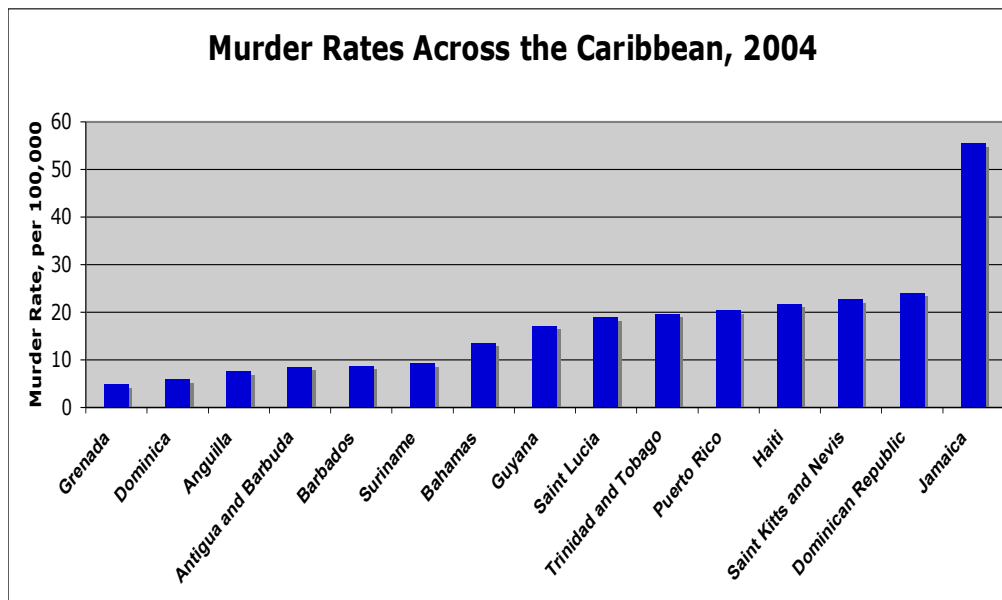


Fuente: USAID, *L. A and the Caribbean Selected Economic and Social Data, 2006*

Countries Investments in Human Development



Por tanto, estas tendencias macroeconómicas y macro sociales han acompañado un incremento de la criminalidad que ha llevado a colocar al país en la segunda posición después de Jamaica con las tasas mas altas de muertes violentas en el Caribe



Source: UNODC 2010. 'UNODC Homicide Statistics: Criminal Justice and Public Health Sources—Trends (2003–2008).' Accessed 20 February 2010.
<<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>>

Así, el país ha pasado en los últimos 10 años de ocupar un nivel bajo en la escala de inseguridad en AL a un nivel intermedio-alto. En otras palabras, desde hace varios años dejamos de gozar la situación privilegiada de ser un paraíso turístico, y para muchos un lugar seguro de inversión.

Estadísticas del BM sugieren entre 4% y 5% del PIB, los costos estimados de este patrón criminógeno para países como la R.D, con un 9% de pérdidas de inversión para la región.

Otras fuentes indican que seis de cada diez inversionistas dominicanos son afectados por los costos implícitos en protección o por inhibición de la inversión.

Obviamente, hay mucho debate sobre estos asuntos, especialmente en lo que respecta a la relación entre pobreza y criminalidad, desigualdad social y violencia, etc. pero lo que no podemos perder de vista es que la conflictividad social tiene múltiples dimensiones y que la criminalidad y la violencia como fenómenos sociales son definitivamente multicausales. Razón por la cual, las respuestas también deben ser multidimensionales y multisectoriales pero a la vez muy enfocadas.

Si hacemos una especie de zoom a estas macro tendencias, para acercarnos al escenario nacional, con el aval de los estudios realizados por las encuestas DEMOS del 2004 y 2006, del Barómetro de las Américas (LAPOP) monografiados por la Dra. Espinal desde el 2006 al 2010 y mas recientemente por el Latinobarómetro y aun por el observatorio del Ayuntamiento del DN, también por estudios locales realizados por investigadores en el país entre los que me incluyo, constatamos una serie de “red flags” o indicadores de los cambios en el panorama de la seguridad en el país.

Ciertamente, como ocurre en todas partes, hay discrepancias entre la inseguridad objetiva, es decir, la condición factual de la violencia, expresadas en las tasas de muertes violentas, delitos menores y crímenes complejos, y la dimensión subjetiva expresada en

percepciones de la gente sobre los niveles de inseguridad en el país. Esta discrepancia no oblitera sin embargo el hecho de que la una es el síntoma de la otra y que mientras no se resuelvan los factores propulsores de tendencias, la percepción negativa seguirá aumentando.

En términos muy generales, estos datos muestran lo siguiente:

- En el 2010 solo 7% de los dominicanos opinaron que la seguridad en el país era buena o muy buena, en comparación con el promedio latinoamericano de 16% (Latinobarómetro 2010)
- Los dominicanos son los que mas consideran que su policía es corrupta (44%) con respecto al promedio latinoamericano 31%)
- Solo 14% de los dominicanos encuestados por el latino-barómetro en el 2010 consideraron que la policía no discrimina en su servicio a los ciudadanos, en comparación con el 27% de latinoamericanos que dijo lo mismo.
- 59% considero que el vivir en el país es inseguro.
- En la década pasada la figura de los secuestros y los sicariatos irrumpieron como nuevas modalidades criminales, con mas de 300 casos de sicariatos reportados en los últimos dos años

Como tendencias generales estamos hablando de lo siguiente:

- Concentración en los ámbitos urbanos de la criminalidad
- Diversificación de las actividades ilícitas y criminales
- Emergencia de nuevas modalidades de criminalidad como el sicariato, los ajustes de cuentas, los tumbes y los secuestros.
- Violencia asociada a estas modalidades de criminalidad
- Simbiosis o sobre posición de actividades ilícitas
- Presencia de actores criminales transnacionales involucrados en transacciones ilícitas y criminales complejas.
- Penetración y permeabilidad de instancias públicas y privadas por parte de la criminalidad compleja.

Estas expresiones a su vez desencadenan una serie de percepciones en distintos segmentos de la sociedad dominicana nacional e incluso entre las diásporas:

- Mayor inseguridad física
- Mayor desconfianza en la probidad y la capacidad de las instituciones responsables de garantizar la seguridad ciudadana
- Mayor sensación de injusticia
- Democratización de la inseguridad
- Impactos en la gobernabilidad democrática

- La nueva criminalidad aprende e incorpora elementos de la cultura política nacional

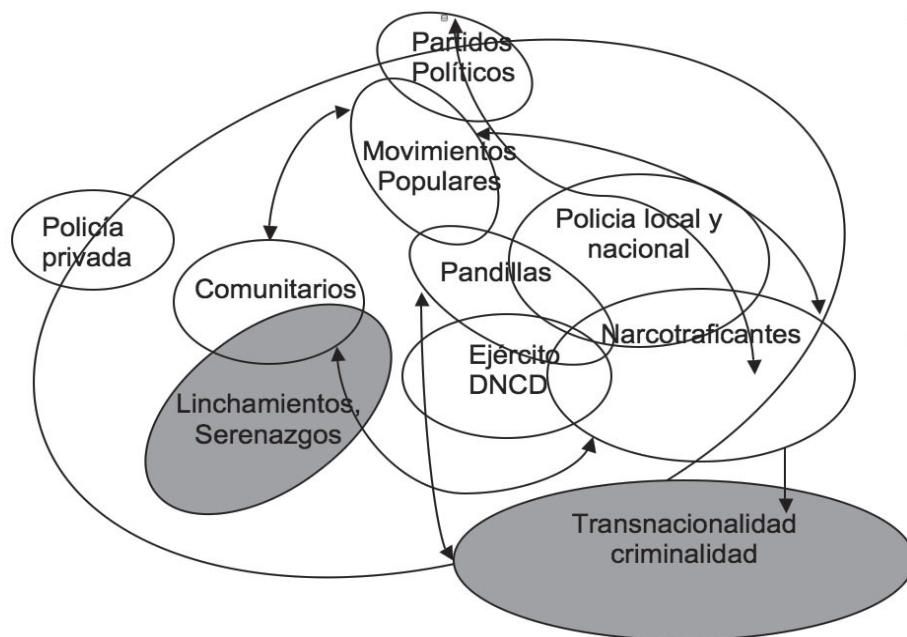
A la par con la consistencia de manifestaciones delictivas, criminales, de violencia y de actividades ilícitas, también surgieron lo que yo llamo **estructuras criminales de oportunidades** que contribuyeron a su vez a crear nuevos nichos de criminalidad compleja, especialmente los articulados al crimen organizado, como son el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de personas y la importación de armas ilícitas.

Aquí tengo que resaltar un factor explicativo importante con dimensiones internacionales: Los cambios en las políticas estadounidenses de combate al narcotráfico durante los 90, que se concretaron entre otras iniciativas en el plan Colombia, tuvieron el efecto de atomizar o fragmentar la composición de los grandes carteles colombianos (Medellín, Bogotá). Los “cartelitos” colombianos, como eventualmente harían los mexicanos, comenzaron a operar en la región del Caribe directamente con enlaces en los países de la subregión, especialmente en países como R.D. un país intermediario pero con muchas oportunidades para facilitar el trasiego y comercialización de drogas y crear nuevos mercados. Estos carteles, comenzaron a pagar en especie, con drogas que a su vez necesitaban encontrar salida en los mercados locales, lo que incentivo el narcomenudeo en el país y la creación de múltiples micro-mercados, especialmente en las zonas urbanas del

país, pero crecientemente en ciudades secundarias. Este fenómeno expansivo se epitomiza en los conocidos puntos de venta de drogas.

Entonces, la criminalidad violenta en el país, encuentra factores motivadores externos, transnacionales, nacionales y locales y todos estos factores interactúan entre sí, alimentando lo que yo llamo, ecosistemas criminógenos.

Ecosistemas Criminógenos



Fuente: Elaborado por Lilian Bobea, 2010

Escenarios agotados y posibles de soluciones: Una de cal y otra de arena.

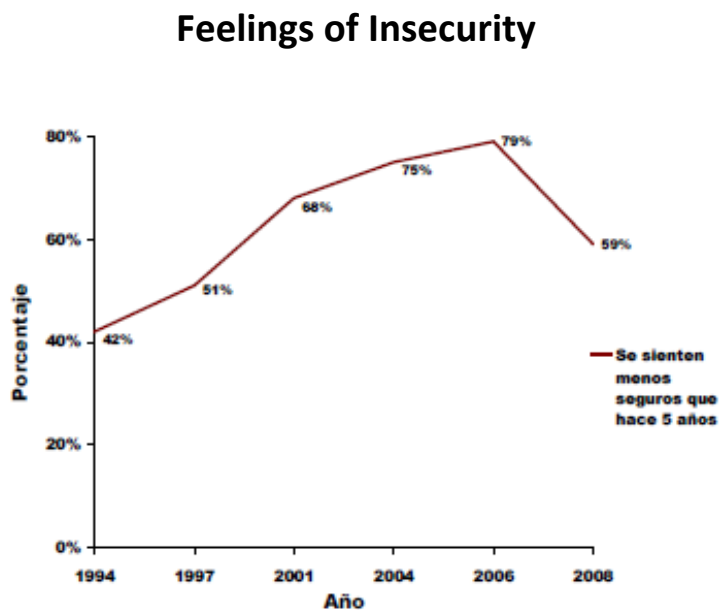
Para enfrentar estas trayectorias, ¿Qué han hecho los gobiernos dominicanos y la sociedad dominicana?; ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para lograr impactar estas tendencias?, ¿cuáles son las posibilidades hacia futuro?

1. Respecto a lo primero, por décadas la ausencia de políticas comprensivas de seguridad ha sido el mayor obstáculo y la principal razón del crecimiento y la complejización de la delincuencia y la criminalidad en el país.
2. Relacionado con ello, se destaca el marasmo institucional, especialmente de los organismos responsables de coaccionar la ley y la seguridad, tanto en sus dimensiones preventiva como reactiva.
3. Diversas instancias y actores claves de la sociedad civil han estado sistemáticamente excluidos y autoexcluidos, no tanto del debate o las propuestas sino en la concreción de estas, en el diseño co-participativo con el gobierno y en el monitoreo de políticas sociales viables.
4. La obliteración del entendimiento de estas problemáticas en base al estudio sistemático de los precursores de la criminalidad y de la dinamicidad de sus agentes y agencias que informaran y priorizara las políticas de seguridad y de prevención del delito.

5. La festinación de iniciativas y su sujeción a los calendarios y la retorica electorera.
6. Las reformas institucionales cooptadas, de la policia, del sistema de justicia, del sistema penal y carcelario.

En el lado positivo, en los últimos años se diseñó e implementó el PSD, el cual involucró el reintento de reformar la institución policial, de consolidar el ministerio de interior y el ministerio público.

Como puede verse en los gráficos a continuación, la concepción e implementación del PSD tuvo sus impactos positivos



Fuente: LAPOP, 2008

TASAS DE MUERTES VIOLENTAS EN LOS PRINCIPALES POLOS URBANOS
DEL PAIS 2005-2009

Muertes violentas por homicidio en los 3 polos urbanos mas importantes y total nacional 2005-2009										
Provincia	No. De muertes 2005	Tasa*	No. De muertes 2006	Tasa*	No. De muertes 2007	Tasa*	No. De muertes 2008	Tasa*	No. De muertes 2009	Tasa*
Santo Domingo	659	36.25	700	38.51	621	34.16	688	33.69	634	29.35
Distrito Nacional	395	43.24	284	31.51	291	31.85	304	29.62	310	28.25
Santiago de los Caballeros	260	28.63	183	20.15	174	19.16	238	24.62	243	23.56
Total Nacional	2.403	26.41	2.144	23.56	2.111	22.07	2.394	25.14	2.375	24.34

Fuente: Procuraduría General de la República.

*Tasa por cada 100 mil ha.

Consecuentemente, al inicio del PSD bajaron las tasas de homicidios y de victimización, aunque se mantuvieron en ascenso las muertes a manos de la policía y creció la inseguridad en las ciudades secundarias. Sin embargo, estamos apenas en el inicio de ese proceso a pesar de sus cinco años de puesta en práctica.

No hay dudas de que los últimos dos años el gobierno dominicano ha sido más consistente en su voluntad de enfrentar la entrada y comercio de drogas en el país, solo hay que abrir los periódicos donde aparecen cinco o seis noticias de interdicciones, confiscación de drogas, desmantelamientos de bandas criminales, desarticulación de puntos de venta de drogas. Eso está bien, en la medida en que complementa otras acciones de mayor profundidad. La creciente

inserción de la economía dominicana en la economía mundial ilícita no se resuelve únicamente a través de las interdicciones y menos aun abarrotando el sistema carcelario con consumidores de droga o detallistas.

No hay que olvidar que el país todavía es responsable por un alto porcentaje de la droga que circula en el Caribe, que entra a EEUU. Y que va hacia Europa. Esos mercados también fortalecen los mercados internos de consumo y redistribución y son una fuente de generación de violencia competitiva.

Si bien la presente administración es la que mas ha tratado de impulsar un consenso político y social alrededor de las cuestiones de seguridad, este esfuerzo debe trascender hacia un compromiso social desde el liderazgo y los partidos y políticos restantes, especialmente los opositores, desde las autoridades locales, los ayuntamientos, desde las organizaciones sociales, desde el empresariado y del Estado en su conjunto.

Posibles soluciones y aquí voy a cerrar solamente dando unas pinceladas,

1. Se requiere la creación en diferentes ámbitos, de un capital social involucrado en el ámbito de la seguridad,
 - Desde la sociedad civil, propulsando conectividad de los ciudadanos (especialmente los jóvenes) a sus entornos de posibilidades

- Desde el sector privado, promoviendo responsabilidad social
 - Desde las instituciones estatales (profesionalización, accountability, capacidades y oportunidades de desarrollo
2. Conformación de un liderazgo trans-generacional, responsable y comprometido políticamente con estas problemáticas, que trascienda las coyunturas y los periodos electorales.
 3. Conformación de una burocracia capacitada, actualizada, sujeta a escrutinio publico, que gestione la criminalidad y la violencia.
 4. Los temas de la corrupción y del vigilantismo policial son inescapable en la agenda política y estratégica de seguridad de los gobiernos.
 5. Finalmente, las diásporas dominicanas tiene aquí un nicho y una responsabilidad para aportar soluciones, porque se desenvuelven en medioambientes donde abundan los *know hows*, las experiencias exitosas y los recursos a los que se puede acceder ; y porque estos problemas no tienen fronteras, es decir, afectan tanto a los dominicanos de aquí como a los de allá.