



Procuraduría General de la República

LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL DOMINICANA,
DENTRO DE LOS PARÁMETROS DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD
DEMOCRÁTICA PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA

—
ACCIONES DE APLICACIÓN INMEDIATA

Tabla de Contenidos

I. INTRODUCCIÓN.

II. LA POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

- 1 El delito como problema social
- 2 El sentimiento de inseguridad o miedo al delito
- 3 Los costos del delito
- 4 La prevención como reto de la política
- 5 Seguridad y Democracia

III. NECESIDAD DE UN PLAN NACIONAL

IV. PUNTOS DE PARTIDA Y NECESIDAD DE UN CAMBIO DE RUMBO

- 1 Expectativa social de cambio
- 2 Decisión política de transformar la realidad
- 3 Complejidad de los problemas
- 4 Falta de información adecuada
- 5 Multiplicidad de campos de actuación y pluralidad de actores
- 6 Participación de la comunidad y descentralización de la gestión

V. VISIÓN Y DEFINICIONES ESTRATÉGICAS

A. Identificación de áreas críticas o prioritarias

B. Áreas prioritarias vinculadas con la prevención del delito

- 1 Prevención y control de la violencia
- 2 Atención y protección a las víctimas
- 3 Lucha contra la criminalidad organizada, la corrupción y los grandes fraudes
- 4 Victimización y criminalidad juvenil
- 5 Control de daños y de los delitos contra el medio ambiente
- 6 Seguridad en el tránsito
- 7 Desempeño policial, prevención y seguridad de las personas.
La Reforma Policial

C. Áreas prioritarias vinculadas con la persecución del delito

1. Solución alternativa de los conflictos penales: Ampliación de las respuestas primarias (no jurisdiccionales) que el Ministerio Público ofrece a las víctimas
2. Eficiente sistema de respuestas jurisdiccionales tempranas

3. Atención de la sobrecarga de trabajo y descongestión de los asuntos del viejo sistema
4. Profesionalización de la investigación criminal
5. Tecnificación de la litigación durante la investigación y el juicio
6. Nuevo sistema de justicia para jóvenes en conflicto con la ley penal
7. Sistema Integral de Ejecución penal.

VI. OBJETIVOS

- 1 Objetivo general
- 2 Objetivos específicos

VII. IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO DEL PROCESO

VIII. LA COMUNICACIÓN

IX. PROPUESTAS DE EJECUCIÓN INMEDIATA

A. Acciones de carácter preventivo

- 1 Control del expendio de bebidas alcohólicas.
- 2 Transporte Público
- 3 Juegos de azar
- 4 Tránsito de vehículos
- 5 Violencia en las escuelas y mediación escolar
- 6 Programas deportivos en comunidades con alta conflictividad
- 7 Emprendimientos productivos para jóvenes en riesgo en comunidades vulnerables
- 8 Consejo Nacional para la Seguridad Pública. Consejos locales

B. Acciones de carácter preventivo-punitivo

- 1 Trata de personas y prostitución infantil
- 2 Violencia intra-familiar y de género
- 3 Corrupción en la función pública
- 4 Lavado de activos y movimientos sospechosos de dinero
- 5 Atención integral a las víctimas
- 6 Fiscalías de la Comunidad
- 7 Daños al Medio Ambiente y Delitos ecológicos
- 8 Programas deportivos en cárceles
- 9 Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional

10 Seguridad fronteriza

C. Acciones de carácter punitivo

- 1 Verificación de antecedentes. Captura de prófugos
- 2 Instituto Nacional de Ciencias Forenses
- 3 Unidad de Atención a las víctimas
- 4 Programa de capacitación de policías y fiscales en investigación criminal
- 5 Oficina de control de obligaciones sustitutivas
- 6 Programa de descongestión de causas del viejo sistema
- 7 Oficina de recepción de denuncias y atención permanente
- 8 Línea telefónica contra la corrupción
- 9 Racionalización de la prisión preventiva

X. CONCLUSIÓN.

BASES PARA UN
PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL
DEL ESTADO DOMINICANO

ACCIONES DE APLICACIÓN INMEDIATA

I. INTRODUCCIÓN.

El fenómeno de la conflictividad, como realidad social que precede al delito y que resulta de un conjunto variado de factores, se ha manifestado en los últimos tiempos en nuestro país cada vez con mayor violencia y sofisticación. Esto ha venido a agregarse a altos niveles de ineficiencia en el control, investigación, persecución y juzgamiento de las formas tradicionales de la criminalidad, todo lo cual ha contribuido a ir creando un ambiente de impunidad e inseguridad, amplificado por una sensación de temor al delito que se extiende en muchos sectores de la población.

Independientemente del hecho de que se haya producido o no un aumento en la criminalidad real, o que el problema lo cause la aparición de nuevas formas de criminalidad, lo cierto es que el tema de la violencia representa un asunto que ha generado en la sociedad dominicana una sensación de inseguridad que atenta contra la paz y el sosiego de la ciudadanía y, en esa medida, esa percepción también debe considerarse como un problema concreto y real.

Es interés del Presidente de la República establecer una política que garantice adecuadamente la seguridad ciudadana sobre la base del respeto a los principios democráticos.

Por esta razón, en cumplimiento de la atribución específica que le es conferida a la Procuraduría General de la República por el Estatuto del Ministerio Público, en su Artículo 47, numeral 5, conforme al cual le corresponde *“Dirigir la política del Estado contra la criminalidad, en coordinación con los lineamientos trazados a tales fines por el Poder Ejecutivo”*, el Procurador General de la República ha dado inicio al proceso de preparación de un Plan Estratégico de Política Criminal para la República Dominicana, para definir las líneas centrales de la política del Estado frente a los conflictos penalmente relevantes que suceden en nuestro país,

conjuntamente con las instituciones que inciden en el fenómeno, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la persecución.

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.

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.

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.

Por último, 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 se ha desaprovechado la oportunidad de contar con una política articulada del Estado a los fines de gestionar adecuadamente la conflictividad penalmente relevante.

Por último, la Política Criminal debe ser estudiada dentro del contexto del Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana (PSDRD), anunciado en febrero de 2005 por el Presidente Fernández. Este Plan propone el fortalecimiento institucional de la Policía, la creación de la policía comunitaria, el adiestramiento de la Policía y Fuerzas Armadas en situaciones especiales, así como una estrategia de comunicación que contribuirá, entre otras cosas, a cambiar la percepción negativa de la ciudadanía respecto a la gestión policial.

El Plan que se propone en el presente documento tiene en cuenta los elementos del Plan de Seguridad Democrática y resalta la existencia de líneas transversales de acción entre los lineamientos propuestos en ambos documentos.

II. LA POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA DE ESTADO.

1. El delito como problema social

Si bien el *delito* es toda aquella conducta prohibida por la ley penal, la perspectiva normativa resulta insuficiente para comprender y prevenir la criminalidad. En efecto, el delito también constituye un *conflicto* que involucra a personas en su relación intersubjetiva y que se manifiesta en un contexto social determinado.

El delito representa un síntoma o indicador de conflictos que no encuentra una solución satisfactoria y pacífica a través de otros mecanismos comunitarios o institucionales. Esta perspectiva hace posible apreciar la criminalidad como un *problema social y comunitario*, de carácter permanente y de naturaleza aflictiva, pues tanto la victimización como la propia intervención estatal frente al delito suelen ser portadores de altos componentes de violencia.

Debe tenerse en cuenta que la *violencia*, en un sentido amplio, comprende el ejercicio de un poder o supremacía sobre otra persona, a través de la fuerza física o psíquica. Muchos delitos cuentan con claros ingredientes violentos (así, una muerte causada en una riña, un robo a mano armada, un arrebato callejero, etc.), pero también existen otras manifestaciones violentas que no se encuentran tipificadas por la ley como delitos. Además, no todos los delitos conllevan el mismo grado de violencia.

El delito, la violencia y la inseguridad afectan fuertemente la calidad de vida de las personas, especialmente en las grandes ciudades, pues provocan efectos en los comportamientos individuales, causan daños muchas veces irreparables, debilitan las instituciones e impactan sobre la economía de un país.

2. El sentimiento de inseguridad o miedo al delito.

La criminalidad tiene una *dimensión objetiva*, dada por los delitos cometidos en una sociedad determinada (criminalidad oficial y cifra negra), pero también una *dimensión subjetiva*, dada por la percepción y representación social de la

delincuencia y de la violencia, que suele ser producto de mediaciones, interpretaciones y significaciones, más que de vivencias efectivas de las personas.

El temor al delito, si bien tiene su origen en una situación de *victimización directa* de una persona o grupo de personas, se difunde y propaga a través del entramado social, generando un proceso de *victimización indirecta* a otras personas que, como producto de la sensación de inseguridad (impacto psicológico), modifican hábitos, conductas y actitudes personales. En este proceso juegan un rol importante los medios masivos de comunicación, en especial la televisión, no sólo por su potencial de penetración, sino también por la efectiva capacidad de transmitir dolor, es decir actuar sobre las sensaciones y los sentimientos. Igual podríamos decir del impacto de la prensa escrita, ya que la misma es la fuente de los comentarios en los programas radiales, los cuales son de alto impacto y penetración en la audiencia dominicana.

La sensación de temor depende de la existencia de vivencias concretas sufrida por una persona, pero también de la cantidad y el peso de los mensajes que a través de su entorno y de los medios masivos de comunicación reciben otras personas. Asimismo, influyen los factores personales y sociales de apoyo, que puedan neutralizar las condiciones de mayor vulnerabilidad. Incluso, se ha dicho que el sentido de inseguridad “puede verse exacerbado por varios factores, entre los que se incluyen las condiciones de vida precarias, el aumento del nivel de desempleo y un futuro poco prometedor. No obstante, la delincuencia sigue siendo una importante fuente de inseguridad pública”¹.

En suma, el delito real afecta la vida y las condiciones de coexistencia de muchas personas, pero la amplificación de la inseguridad a través del miedo al delito también desmejora la calidad de vida de muchas más personas, distorsionando las respuestas al problema y acentuando los criterios simbólicos y retributivos. Por ello es muy importante trabajar sobre el miedo al delito o la sensación de seguridad en el ámbito de la prevención, pues contribuye a controlar o limitar la victimización indirecta antes aludida.

En ese sentido, explica Baratta que “no se puede tomar el sentimiento de inseguridad social de la criminalidad como efecto directo de la criminalidad. Ello no quiere significar que la criminalidad como fenómeno real no exista, pero la inseguridad ciudadana no tiene una única y fundamental causa en la criminalidad, esto quiere decir que debemos afrontar dos problemas relativamente

¹ 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*, II,A,16.

independientes entre ellos, si no queremos caer en la ilusión de hacer de la criminalidad como fenómeno real, el verdadero y único elemento genético de la alarma social. Creemos más bien que los dos fenómenos, inseguridad social y realidad criminal, sean ambos dependientes de una situación de desarticulación en la comunicación social y que por tanto, si existe un elemento que constituye una variable entre ambos, este debe ser buscado en una general insuficiencia del tejido social ciudadano. Y es allí donde debe ser puesto el acento de las políticas preventivas”².

3. Los costos del delito.

La criminalidad provoca grandes costos personales, sociales y económicos. Entre ellos destacamos la pérdida de vidas, daños en la integridad física temporarios o permanentes, daños psicológicos, desmejoramiento de la calidad de vida, deterioro de la institución familiar, debilitamiento institucional y también pérdidas económicas directas e indirectas.

Se ha señalado con justeza que “las consecuencias sociales de la delincuencia son muy graves. La delincuencia afecta los pobres de las zonas urbanas con mayor frecuencia y más profundamente que a otros grupos de la población. Destroza las vidas de las víctimas y tiene repercusiones en la sociedad en general, que se observan en el aumento de las medidas adoptadas para garantizar la seguridad privada, la pérdida de confianza de un gran sector de la sociedad en el sistema de justicia y una arquitectura del miedo”³.

Además, el Estado destina cuantiosos recursos al control y represión del delito, lo que implica a veces quitarlos de otros ámbitos de la inversión y el gasto público. En los países en desarrollo, paradójicamente, “el costo total de la delincuencia para las comunidades (en términos de justicia penal, pérdida de bienes, vidas destrozadas y seguridad privada), medido como proporción del producto interno bruto, es varias veces superior al de los países desarrollados”⁴. Ello acarrea reducciones en las inversiones públicas y en el gasto social, especialmente en programas esenciales para el desarrollo humano, como la salud y la educación.

² BARATTA, Alessandro, *Revista Sicurezza e territorio*, de L'Angelo Azzurro, Bologna, Italia, 1993, “*I nuovi orizzonti della prevenzione*”, pág. 9 a 14, citado en el Plan de Política Criminal de la República Argentina..

³ *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*, II, A, 18.

⁴ *Ibidem*, punto 20.

Una adecuada política de prevención, con fuertes componentes extrapenales y gestión comunitaria, debe servir para reducir los costos sociales y económicos del delito, al reducir la presión sobre las instancias de control punitivo y el campo de intervención de los instrumentos penales (policía, justicia penal, cárceles, etc.). Las medidas de prevención suelen ser más efectivas, y también más económicas, que la misma intervención punitiva ⁵.

4. La prevención como reto de la política.

Si bien la prevención del delito se ha convertido en una de las prioridades de los Gobiernos democráticos, continúa siendo un área donde campea cierta imprecisión conceptual y falta de claridad en las acciones.

En un sentido amplio, se considera que la prevención es el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito ⁶, comprendiendo la intervención policial y la del sistema de justicia penal, pero también otras medidas de carácter social que, aunque reconocen otros objetivos centrales, pueden influir sobre los índices y formas de delincuencia.

La prevención implica cierta capacidad o posibilidad de prever situaciones, de anticiparse a su producción, atendiendo a ciertos signos que indican su concreción. Debe tenerse en cuenta al respecto que el delito generalmente es una conducta racional, lo que permite comprender en la mayoría de los casos su motivación, su instrumentalidad, sus fines y sus riesgos.

La misma complejidad del fenómeno criminal y su multicausalidad, trae serias dificultades operativas en el plano de las acciones de prevención, lo que se acentúa en las medidas de carácter social que actúan de modo indirecto, y a veces remoto, con el delito.

Por lo general, se suelen reconocer tres *niveles* de prevención: a) *primaria*, dirigida a reducir la incidencia del delito y de la violencia en general, se trata de intervenciones proactivas dirigidas a los procesos sociales que originan el delito, pero que se conectan con este de manera remota, como los proyectos de

⁵ Algunos estudios indican que el costo del sistema de la justicia penal suelen representar un 40 o 50 por ciento del costo total de la lucha contra la delincuencia, y que las estrategias de prevención de riesgo son entre dos y siete veces menos costosas que el encarcelamiento ("*Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*", Ministerio Público, Republica del Paraguay, año 2002).

⁶ CHINCHILLA, Laura y RICO, José Ma., "*La prevención comunitaria del Delito. Perspectivas para América Latina*", pág. 13.

educación ciudadana, las políticas económicas básicas, creación de fuentes de empleo y afines; b) *secundaria*, que actúa sobre situaciones predelictivas y próximas, como los tratamientos a familias con problemas de violencia doméstica, atención a toxicómanos y personas con otras adicciones; y c) *terciaria*, que tienen por objeto limitar o reducir las consecuencias del delito, resarcir los daños causados y resocializar al infractor, como los planes educativos a los reclusos, casas de atención a las víctimas, entre otros.

También suelen plantearse tres modalidades u *orientaciones*: a) una, *dirigida al potencial infractor*, procurando mejorar las condiciones de vida y otros factores de riesgo, como son los planes educativos y atenciones a menores en situaciones de riesgo y provenientes de familias conflictivas; b) otra, *orientada a las víctimas*, tendiente a proveer mejores condiciones de protección de la vida y otros derechos de las posibles víctimas, que favorezcan la reducción o neutralización de ciertos riesgos, como la concienciación para la eliminación de conductas victimizantes, instalación de centros policiales en puntos estratégicos; y c) la *prevención comunitaria*, que suele combinar aspectos de los dos anteriores y pone el acento en la participación de la comunidad, como centros comunitarios para la atención a familias disfuncionales, educación comunitaria, entre otros.

La primera orientación es, podríamos decir, la tradicional y parte de un enfoque unidireccional del problema criminal que no ha producido resultados satisfactorios; la segunda, en cambio, incorpora a la víctima y su entorno primario, ampliando la gama de alternativas utilizables. Por último, las políticas de prevención comunitaria procuran: a) activar, aprovechar y reorientar recursos de cada comunidad involucrada; b) fortalecer las instancias de control social informal; c) establecer vínculos más estrechos y fuertes entre la comunidad y las instituciones estatales; d) brindar soluciones concretas, viables y sustentables para los conflictos.

5. Seguridad y democracia.

Como bien se ha apuntado en un documento reciente "la *democracia* no se restringe exclusivamente a la vigencia y regularización institucional de elecciones libres basadas en el sufragio universal como medio específico para la designación de las autoridades gubernamentales, sino que también supone, con igual peso, el ejercicio pleno de la *ciudadanía* con relación a los derechos y libertades civiles, políticos y sociales modernos, vale decir, una ciudadanía asentada sobre la base

de la *participación político social autónoma de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de gobierno y en los asuntos colectivos*" ⁷.

En un contexto democrático, la seguridad pública o seguridad ciudadana debe entenderse como una situación social y política donde las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de todos sus derechos que emanan del estado de derecho. Sugiere una situación social donde los riesgos, peligros y conflictos se prevengan, controlen y gestionen en forma satisfactoria y donde exista un pleno y real goce de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Por ende, supone que se "establecen políticas y mecanismos institucionales eficientes tendientes a prevenir, controlar y/o neutralizar aquellos riesgos, peligros o conflictos concretos o previsibles que lesionen aquella libertad o goce pleno de esos derechos, libertades y garantías" ⁸.

La seguridad es un problema de la comunidad y, por ende, la comunidad constituye uno de los actores principales de las políticas de seguridad democráticas, razón por la cual el Estado debe promover y asegurar la efectiva participación comunitaria en el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias y medidas propias de la política criminal.

Democratizar las política de seguridad, como parte integrante de la política criminal, implica abandonar la perspectiva adoptada hasta el presente y tan bien caracterizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos como "institucionalmente segmentada, exclusivamente asentada en el desarrollo de medidas reactivas y puntuales frente a problemas específicos y en un marco institucional signado por la duplicidad de organismos, la debilidad en la coordinación interestatal y la ausencia de participación de otros actores sociales en las estrategias para enfrentar las problemáticas en cuestión" ⁹.

Democratizar la política de la seguridad implica terminar con el desgobierno, con la improvisación y también con la excesiva autonomización de la actividad policial (*policialización de la seguridad*), desarrollando una auténtica política de estado que considere los problemas en su integralidad y que sea respetuoso de los valores democráticos.

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), "*Seguridad Ciudadana en República Dominicana*", pág. 2.

⁸ Ibidem.

⁹ En el documento citado, pág. 8.

III. 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 los resultados lógicos que ello suele aparejar.

Contribuyen a ello varios factores: a) 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; b) no existen trabajos de campo, sobre las modalidades delictivas de mayor gravedad o de más alto impacto social; c) no se cuenta con programas específicos que actúen sobre factores asociados al delito y la violencia; d) 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; e) el sistema carcelario, en lugar de favorecer la rehabilitación de los autores de delitos, representa un potente factor criminógeno adicional.

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.).

IV. PUNTOS DE PARTIDA Y NECESIDAD DE UN CAMBIO DE RUMBO.

1. Expectativa social de cambio.

Existen deseos y expectativas de cambio en la sociedad. El momento actual, con un gobierno democrático recientemente elegido por el voto popular, con nuevas figuras en el escenario de las instituciones vinculadas responsables de la seguridad ciudadana y la gestión de la conflictividad, aunado a la puesta en marcha del

nuevo sistema procesal penal, alimentan y fortalecen tales expectativas de transformación¹⁰.

Esta situación, por un lado, reclama responder en tiempo oportuno a esas expectativas y, por otro, ofrece un escenario social receptivo y favorable para acciones innovadoras y con capacidad de transformación de la realidad actual.

Además, ayuda en lo concerniente a algunos componentes claves que integran las propuestas, como es la participación activa de los ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales.

2. Decisión política de transformar la realidad.

Por otra parte, existe un claro compromiso político para transformar la realidad, también en el campo de la política criminal. Esto implica la *decisión de actuar* y también la de hacerlo de un *modo distinto* a como se viene haciendo hasta ahora.

La decisión política surge de las principales instancias gubernamentales, empezando por la Presidencia de la República, que ha proclamado desde el discurso de asunción que “es preciso iniciar el desarrollo de una política en materia criminal, tendente a garantizar la seguridad y la paz ciudadana, sin vulnerar los derechos individuales, el debido proceso y el Estado de derecho”. Agregando a ello que “hay que continuar el proceso de reforma y modernización del Estado. Hay que fortalecer el sistema judicial. Hay que reformar el sistema carcelario. Hay que profesionalizar el Ministerio Público. Hay que mejorar la calidad de los servicios que ofrece el Estado”.

Además, esta voluntad política de la Jefatura del Estado ha sido asumida por los principales responsables de las políticas en materia de institucionalidad y se ha hecho pública a través de pronunciamientos de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, como del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

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 y emprendiendo la responsabilidad que la ley le confiere en materia de política

¹⁰ Sobre este tema véase el “Informe sobre el Estudio de las Percepciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el sistema de administración de Justicia, la independencia del Poder Judicial y la Reforma de la Justicia”, elaborado recientemente por la Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus).

criminal. Este documento, por otra parte, es fiel reflejo de esa preocupación y ese compromiso.

En cuanto al sentido distinto de la intervención, muchos de los criterios diferenciales se exponen a lo largo de este documento y suponen actuar con *energía, continuidad*, con una *visión integral* - que involucre a los diversos niveles gubernamentales (*multiagencialidad*) - y una *estrategia*, que permita orientar los esfuerzos a las áreas prioritarias.

Por otra parte, el enfoque a "la solución de problemas" que debe darse al plan, permitirá focalizar la atención y recursos a ciertas situaciones concretas y a medir resultados de las acciones propuestas.

3. Complejidad de los problemas.

Los procesos de criminalización y la criminalidad son fenómenos complejos y dinámicos. La persistencia del problema y el agravamiento en la mayoría de los casos de la conflictividad violenta, deben desalentar desde el inicio las soluciones simplistas y la obtención de resultados rápidos. Esto no es una singularidad del campo criminal, sino también de otras áreas sociales significativas, como la salud, la educación, la economía, etc.

No resulta fácil identificar y ponderar los diversos factores que desencadenan las diversas manifestaciones de la actividad criminal, ni tampoco es sencillo establecer los efectos reales y concretos de muchas situaciones que suelen asociarse con el delito, ni de muchos instrumentos de prevención o control del mismo. Además, vivimos procesos sociales con alto dinamismo y ello también se refleja en el campo de la criminalidad. En él irrumpen nuevos grupos sociales, modalidades delictivas distintas, otras tecnologías y formas de organización criminal. También se transforman las formas de reacción de la sociedad y del estado, la intervención de los medios de comunicación. Esto exige contar con una capacidad de detección y de análisis de los cambios, para producir los ajustes que las circunstancias hagan necesario.

4. Falta de información adecuada.

Uno de los déficits mayores en materia de política criminal es la ausencia de instrumentos adecuados que permitan cuantificar y establecer las características

principales de los hechos delictivos, entre ellos los que no ingresan al sistema penal y que representan la cifra negra del delito.

Debe tenerse en cuenta que la eficacia de las medidas o estrategias de política criminal que puedan aplicarse, reposa en el conocimiento científico de la realidad sobre la que se pretende actuar.

Los *registros oficiales* tienen un diseño defectuoso e incompleto, no existe compatibilidad cuando provienen de fuentes gubernamentales distintas y no se cuenta con sistemas de procesamiento de la información que permitan obtener información idónea y oportuna para la toma de las decisiones políticas y operacionales.

No se dispone de *encuestas de victimización*, las cuales constituyen instrumentos importantes para medir o ponderar la cifra negra del delito, conocer la realidad del mismo (amplitud, modalidades y distribución geográfica) y de sus protagonistas, y apreciar el funcionamiento del sistema penal. Además, permite considerar el nivel de confianza de la población en las agencias del sistema penal y en sus operadores, conocer las demandas concretas de las personas y los mecanismos de resolución que se utilizan, muchas veces al margen del sistema formal. También permiten tener una idea más cabal de los daños y costos sufridos por las víctimas, los riesgos de victimización, los grupos o segmentos de población más vulnerables, las formas de victimización secundaria, las medidas de protección y el apoyo social con el que contaron ¹¹.

La baja proporción de casos en los que actúa de manera efectiva el sistema penal, hace de los registros oficiales una fuente de información muy fragmentaria de la realidad criminal de un país, que sólo adquiere un valor indicativo.

Resulta necesario desarrollar *sistemas de información* útiles para la prevención y persecución del delito, pues la información constituye un insumo básico para conocer el fenómeno criminal (multicausalidad, modalidades, grupos vulnerables en relación a cada modalidad), para la toma de las decisiones y para la construcción de políticas públicas. Esa información, además, es de capital importancia en el plano operativo de las distintas instituciones u organismos que participan en la prevención o el control, así como para la renovación del conocimiento teórico, que por lo general suele abreviar en mediciones correspondientes a otras realidades criminológicas.

¹¹ En una encuesta de victimización realizada en Buenos Aires y Gran Buenos Aires, Argentina (1996/97) se pudo establecer que del total de delitos cometidos solo se denuncia el 30 %, y de esta porción el 80 % son con autores desconocidos. Solo en un 6% del total se produce la intervención efectiva del sistema penal.

5. Multiplicidad de campos de actuación y pluralidad de actores.

La complejidad de la criminalidad a la que se ha hecho referencia anteriormente explica la multiplicidad de campos de actuación de la política criminal y también la extraordinaria variedad de acciones de prevención imaginables. Resulta insostenible en nuestro tiempo pensar que la inseguridad ciudadana pueda ser sólo un problema de la Policía y de la Justicia Penal. Es menester tener una visión más integral de la cuestión, pero también la suficiente claridad como para reconocer las distintas dimensiones del fenómeno y los diversos campos de actuación.

Como se ha señalado en el *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del Delincuente*, "toda medida eficaz de prevención del delito y justicia penal requiere la participación, como asociados y protagonistas, de los gobiernos, las instituciones nacionales, regionales, interregionales e internacionales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los diversos sectores de la sociedad civil, incluidos los medios de información y el sector privado, así como en reconocimiento de sus respectivas funciones y contribuciones" ¹². En la misma Declaración, se expresa además: "Reconocemos que las amplias estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local deben abordar las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales. Encarecemos la elaboración de esas estrategias, concientes del éxito demostrado de las iniciativas de prevención en numerosos Estados y confiados en que la delincuencia puede reducirse aplicando y compartiendo la experiencia colectiva" ¹³.

La prevención primaria del delito y la violencia se desenvuelve en espacios distintos de la prevención secundaria y la terciaria, con intervenciones de organismos estatales diferentes, actualmente sin ninguna o muy deficiente articulación, muchas veces con diagnósticos inexistentes y orientaciones divergentes.

Existen ámbitos de actuación propios de la prevención social y de la prevención primaria que se vinculan con la salud pública (detección de la violencia familiar, adicciones, etc.), la educación (violencia escolar, detección de abusos, etc.), el transporte (seguridad vial, medios de transporte público, etc.), el empleo (lucha

¹² *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*, punto 13. Viena, abril de 2002.

¹³ Punto 25.

contra la desocupación, empleos informales en la vía pública, trabajo infantil, etc.), el desarrollo urbanístico (el impacto de grandes centros de concentración, como estaciones, mercados, etc.; o la seguridad de plazas y paseos), el comercio (control de la venta de bebidas alcohólicas, restricciones para el ingreso de menores de edad, etc.); la acción social o el desarrollo humano (atención de emergencias sociales, pobreza, atención a víctimas, etc.), la autoridad migratoria y aduanera (control de la frontera, ingreso de ilegales y deportados, contrabando, etc.) y las autoridades financieras (lavado de dinero, movimientos sospechosos de capitales, control de entidades financieras, etc.), entre otras.

Además de estos sectores, están los ámbitos correspondientes a los organismos policiales y de seguridad, el Ministerio Público y los órganos de la administración de justicia, con una incidencia específica y un campo de actuación propio.

Es indispensable plantear un *escenario de trabajo* que permita reunir y coordinar las acciones públicas. Para ello resulta necesario hacer un *mapeo de programas* y de medidas vinculadas con la prevención delictiva o de la violencia. La reunión y dinámica de las distintas instituciones involucradas no puede quedar librada al azar y a la buena voluntad de algunos funcionarios. Por lo general suelen aparecer dificultades en la interrelación de los órganos estatales que conviene prevenir adecuadamente.

La *interagencialidad*, entendida como forma de actuación coordinada de los diversos actores gubernamentales, pretende aprovechar y optimizar los recursos públicos, evitar la superposición y neutralización de acciones en algunos casos y, en otros, reforzar la efectividad de otras. La interagencialidad, no puede quedar en el plano de los niveles directivos de cada organismo involucrado, sino que debe penetrar al interior de cada una de las instituciones, para que pueda incidir en el campo operativo.

6. Participación de la Comunidad y descentralización de la gestión.

El aumento de la criminalidad y la violencia y del temor al delito depende en cierta medida de la intervención estatal, pero también de la sociedad y de su capital social. Esto implica reconocer que la acción gubernamental tiene ciertos límites y asumir que es necesaria la participación de la comunidad; pero también resulta indispensable democratizar las políticas públicas, y la participación se inscribe en ese plano.

El *capital social* está representado por las organizaciones, grupos, redes y afiliaciones sociales basadas en la confianza y en las normas de reciprocidad; pueden ser formales o informales (iglesias, sindicatos, clubes, cooperativas, juntas vecinales, etc.). El capital social ofrece infinidad de respuestas a los conflictos, contribuyendo a evitar, reducir y limitar sus efectos.

Los estudios destacan que “el establecimiento y fortalecimiento del sentido de comunidad y de la interacción social entre los habitantes actúa como un importante inhibidor del crimen. En la medida en que el ciudadano sienta mayor sentido de pertenencia a su comunidad, crecerán su compromiso y participación, uniéndose con otros ciudadanos para la planificación de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad”¹⁴. Por otro lado, no puede desconocerse que las políticas de solución de problemas basadas en la comunidad son más sensibles a las necesidades de las víctimas, pues reducen el riesgo de doble victimización¹⁵.

Se ha dicho que “Las estrategias comunitarias se basan en la premisa de que la ciudadanía tiene una responsabilidad directa en el sostenimiento de los valores y normas que llevan a una deseable organización social. Una política de prevención comunitaria se dirige a activar los recursos sociales de varias maneras. En primer lugar promueve la acción de los controles sociales informales ajenos al sistema de justicia formal. En segundo lugar hace de puente entre los problemas cotidianos de la gente y la estructura formal de las instituciones públicas. Tercero, concentra la adhesión al orden establecido y la capacidad de solidaridad de la mayoría, y lo pone a trabajar de manera operativa en el incremento de la seguridad común. Cuarto, dado que todos somos dependientes de los servicios que brinda la comunidad: médicos, educativos, policiales, etc., y que ello suscita una tendencia retributiva, un programa de prevención comunitario puede sacar ventaja del accionar de los servicios sociales ya operantes. Una premisa básica de esta orientación, es que sólo el Estado está en posición adecuada para otorgar dirección y coordinar el trabajo de la compleja red de organizaciones, que brindan servicios en una sociedad pluralista”¹⁶.

¹⁴ Cfr. “*Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*”, Ministerio Público, Republica del Paraguay, año 2002, pág. 12. Como destaca Nils CHRISTIE, “los conflictos representan un potencial para la actividad, para la participación. El sistema de control punitivo actual representa una de las tantas oportunidades perdidas de involucrar a ciudadanos en tareas que tienen importancia inmediata para ellos” (“*Los Conflictos como Pertenencia*”, en la obra colectiva *De los Delitos y las Víctimas*, ed. Ad-Hoc 1992, pág. 169).

¹⁵ *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente*, Viena, 2000. *Delincuentes y Víctimas: responsabilidad y equidad en el proceso penal*, punto IV, 58.

¹⁶ *Plan Nacional de Política Criminal de Argentina*,

La estrategia de la acción comunitaria esta intrínsecamente destinada a operar sobre las actitudes y hábitos de conductas, orientándose a evitar los ataques delictivos potenciales, trabajando sobre los eventuales victimarios y conjurando las condiciones para que las propias víctimas contribuyan a reducir los riesgos de victimización.

Es muy importante tener en cuenta que a través de las estrategias comunitarias se incursiona en un terreno muy fértil pero a la vez muy complejo, donde la experiencia acumulada en otros países, aún en aquellos que cuentan con una amplia trayectoria en acciones comunitarias en el campo de la educación, la salud y de la defensa civil, ha demostrado que ese medio puede dejar de ser fértil si no se delimitan con claridad sus alcances y objetivos, si no se parte de una percepción realista de las organizaciones sociales involucradas, si no se cuentan con los recursos necesarios y si falta coordinación y una adecuada supervisión.

La orientación comunitaria, por otra parte, exige un nivel de descentralización de la política criminal pues el ámbito local suele ser el medio de intervención más eficaz y sustentable de las acciones preventivas. En el mencionado *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del Delincuente* se ha dicho al respecto: "Las ciudades han sido señaladas como el centro de interés de la seguridad comunitaria. Si una ciudad se siente segura y es segura, las personas residirán en ella, la vida económica florecerá y la ciudad será atractiva. Las ciudades están en una situación excepcional para reunir agentes clave en torno a los problemas locales, pero a menudo requieren apoyo de otros niveles de gobierno para lograrlo. La acción a nivel local es generalmente el medio más eficaz de abordar los retos y los problemas" ¹⁷.

En esa dirección, ya existen iniciativas en nuestro medio que deben acompañarse y fortalecerse, tales como el Voluntariado por la Seguridad Pública de Santiago (VOSES) ¹⁸ y algunos consejos organizados de vecinos que ya funcionan en Santo Domingo.

¹⁷ *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente*, Viena, 2000. *Participación de la Comunidad en la Prevención de la delincuencia*, punto III, A, 33.

¹⁸ Entidad sin fines de lucro, integrada por ciudadanos e instituciones de la provincia de Santiago, creada con el objetivo de colaborar con la formulación de políticas, desarrollar herramientas de trabajo y canalizar aportes de todos los sectores sociales para mejorar la capacidad operativa de las instituciones de seguridad locales, bajo la premisa de que lograr ciudades seguras es una responsabilidad de todos.

Conocer el capital social representa una de las principales prioridades para un plan que pretenda hacer de la participación ciudadana un eje central. Debe hacerse un mapeo de los recursos comunitarios en cada región o distrito, de los proyectos existentes y de las experiencias concretadas o frustradas. Ello permitirá definir las formas de la participación de la ciudadanía, que puede asumir un carácter consultivo (provisión de información), decisional (participa en ciertas resoluciones con los órganos estatales), ejecutiva (se hace cargo de la implementación de programas o medidas) y fiscalizadora (controla la ejecución de las medidas).

Dentro de este contexto, vale la pena destacar las líneas de acción propuestas en el Plan de Seguridad Democrática de la República Dominicana, tendientes a la creación de una Policía Comunitaria. El principal objetivo de esta medida es “mantener una presencia permanente en las calles y en los barrios para establecerse como parte integral de la misma comunidad y no como una parte aislada. Se redefine el concepto de patrulla en los barrios no solo como vigilancia sino como prevención y recuperación del espacio público”.

VISIÓN Y DEFINICIONES ESTRATÉGICAS.

Una *estrategia* es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas y establece la secuencia coherente de las acciones a realizar; nos ayuda a poner orden y asignar los recursos, con el fin de lograr ciertos efectos.

Para plantear una estrategia eficaz, hay que definir con claridad los objetivos considerar la compatibilidad con el entorno, su factibilidad, el consenso y compromiso de los actores más gravitantes y ejercer liderazgo. Además, hay que ser concientes de las opciones o alternativas posibles, adoptar las que resulten preferibles, tomar las decisiones en tiempo oportuno y concentrar los esfuerzos y recursos en las metas principales, asegurando cierta flexibilidad y capacidad de ajuste de las acciones.

Como parte de esa visión estratégica, se impone poner en marcha un trabajo de planificación integral, para lo cual es necesario contar con la información a la que hemos hecho referencia y que debe ser abarcativa de lo atinente al problema criminal, así como de los recursos institucionales y comunitarios existentes. También es indispensable abrir un espacio de participación, a los fines de democratizar la política criminal y darle sustentabilidad a la gestión del plan.

Sin embargo, todo esto lleva tiempo y la propia realidad, como las expectativas sociales, reclaman algunas intervenciones inmediatas o de corto plazo, mientras el Plan Nacional se desarrolla, se consensúa y se implementa. Estas acciones deben surgir a partir del cuadro de situación que resulta de la información actualmente disponible y de los análisis que son dables en las condiciones actuales, pero teniendo en miras la orientación y los criterios que venimos planteando.

No es posible ni recomendable en ese contexto intentar actuar sobre todos los campos ni sobre todos los elementos que estimamos de interés para la prevención, sino en aquellos más sensibles a una intervención, o los que provocan mayores cambios en el corto plazo y, en especial, aquellos que permitan desencadenar procesos útiles para un Plan que siga los lineamientos expuestos. Se trata de pensar en términos de solución de problemas y de posibilidades, con criterio realista, lo que implica hacer foco en situaciones concretas y delimitadas, definir acciones concretas y considerar los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Por otra parte, si bien somos conscientes de que existen serias limitaciones en materia de recursos públicos, ello no puede servir de excusa para la inacción o el inmovilismo, pues algunas de las medidas que integran esta propuesta no exigen recursos adicionales significativos, resultando suficiente una reorientación de los que actualmente se emplean.

En suma, como parte de esta visión estratégica, nos parece conveniente reconocer y destacar ciertas áreas problemáticas que deben considerarse en todos los trabajos de diseño del plan, pero que también son de utilidad como áreas focales para las acciones inmediatas que se sugieren.

A. IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS CRÍTICAS O PRIORITARIAS.

Entendemos por áreas críticas aquellas que son apreciadas como las generadoras de mayor alarma o daño social, o que afecten más directamente la intervención estatal.

Si bien en muchos casos es difícil hacer un deslinde preciso del campo a que corresponde cada una de los núcleos problemáticos, por razones metodológicas y para facilitar su análisis, se agruparán separadamente las que se vinculan con la

prevención y el control del delito de las que atañen estrictamente a la persecución de la criminalidad.

B. *ÁREAS PRIORITARIAS VINCULADAS CON LA PREVENCIÓN DEL DELITO.*

1. Prevención y control de la Violencia.

La violencia suele expresarse en muy diferentes formas del comportamiento de las personas y en ámbitos también diversos. Si bien se trata de un problema que se inscribe dentro de la fenomenología latinoamericana, ello no relativiza ni le quita dramatismo a la cuestión en nuestro país, pues tanto la violencia intrafamiliar como la violencia social presentan un alarmante crecimiento, maximizando la sensación de inseguridad de la población.

Pese a la preocupación que genera la violencia y a su impacto real en la interacción social, sus factores desencadenantes no han sido estudiados en nuestra realidad en forma satisfactoria. Por ejemplo, es bastante frecuente mencionar el uso de alcohol o de estupefacientes asociado a ciertos delitos violentos (homicidios, robos, muertes por imprudencia, etc.), pero no existen estudios serios sobre la incidencia real de estos factores. Lo mismo ocurre con la tenencia legal o ilegal de armas.

Por otra parte, los estudiosos suelen remarcar la multicausalidad de la violencia, que es propia de las sociedades modernas, en especial en las grandes ciudades. El origen a veces está en el mismo ámbito familiar (en el que se producen y reproducen conductas violentas); en otros casos, aparece y se aprehende en la escuela o se manifiesta en otros ámbitos de la vida social.

Para poder prevenir los hechos de violencia deviene necesario conocer con mayor profundidad este fenómeno, a fin de poder encarar acciones de promoción de formas de convivencia pacífica y de tolerancia. Las grandes ciudades suelen maximizar y diversificar las manifestaciones violentas.

Entre las prioridades en relación a la violencia destacamos la necesidad de encarar acciones orientadas a: a) la *violencia intrafamiliar*: a fin de prevenir y limitar, los abusos de diversa índole (físico, sexual y psicológico) que se manifiestan en el ámbito familiar (programas para la pareja, programas de detección temprana de abuso en niños, programas de protección, etc.); b) la *violencia en las escuelas*, a

efectos de desarrollar mecanismos de prevención anticipatorios de situaciones graves y para llevar programas de educación que contemplen la resolución pacífica de los conflictos ¹⁹; c) la *violencia en las calles y en los espacios públicos*, en miras a otros escenarios donde se proyecta la violencia, en los que suele aparecer asociado al porte de armas, la ingesta de alcohol o de drogas, o el accionar de pandillas o bandas. El Plan de Seguridad Democrática coincide con esta visión y contempla líneas de acción específicas para prevenir la violencia en estas áreas.

En esta materia, especialmente en lo concerniente a la violencia intra-familiar, resulta importante introducir la perspectiva de género, pues no puede ignorarse que la mujer representa un grupo vulnerable específico y que el sexismo en la administración de justicia suele favorecer la impunidad y la victimización. Garantizar los derechos humanos exige asegurar la igualdad y, en este cometido, la justicia penal debe contribuir a asegurar la paz y el orden y reparar las situaciones de desigualdad, tutelando especialmente a las personas más débiles. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que “entre el 16 % y el 52 % de las mujeres experimentan violencia física de parte de sus compañeros, y por lo menos una de cada cinco mujeres son objeto de violación o intento de violación en el transcurso de su vida”, destacando que “la violencia anula la autonomía de la mujer y mina su potencial como persona y miembro de la sociedad” ²⁰.

Por último, resulta prioritario considerar el rol que juegan los medios de comunicación como productores o reproductores de violencia, y también la importancia que pueden asumir en las estrategias preventivas ²¹. Debemos tener en cuenta que los medios cumplen una función social fundamental, pues contribuyen a moldear opiniones, valores y formas de reacción. Además su influencia en los niños suele ser aún mayor, especialmente de la televisión, por la fascinación que ejerce desde edades tempranas y la posibilidad de trasmisión de imágenes o comportamiento violentos.

2. Atención y protección de las víctimas.

¹⁹ En el IX Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (El Cairo, 1995), en el cap.7, “El niño como víctima y como autor de delitos y programa de justicia penal de las Naciones Unidas: del establecimiento de normas a la adopción y aplicación de medidas”, ap. 21, se insta a los Estados a que introduzcan en las escuelas programas que fomenten la no violencia, el respeto mutuo y la tolerancia, así como programas que aumenten la confianza de los estudiantes en sí mismos y su amor propio y que le enseñen a resolver sus controversias de manera pacífica”.

²⁰ OMS/OPS, junio 1998, documento “Violencia contra la Mujer. Un tema de salud prioritario”.

²¹ Su importancia y responsabilidad han sido destacados en las *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil* (Directrices de Riad, 1990), puntos 40 a 44.

La protección a las víctimas, entendida en su justa dimensión, no puede ser satisfecha sólo con los esfuerzos que se hagan en el marco de una adecuada y eficaz persecución de los delitos. Existen situaciones de riesgo de tipo predelictual que, atendidas adecuadamente, permiten evitar la producción de la victimización criminal; en otros, la detección temprana hace posible evitar nuevas o mayores agresiones.

Por esto, se hace indispensable asumir, impulsar y participar en algunas acciones de tipo preventivo, pues representan modalidades más eficaces de protección a las víctimas y, además, actúan en el plano de la percepción social contribuyendo con el sentimiento de seguridad de las personas y de la comunidad.

En consecuencia, corresponde diseñar un conjunto de acciones reactivas y proactivas en relación a las víctimas, brindando asistencia y contención, procurando atenuar los riesgos y los daños, brindando seguridad y estableciendo un conjunto de medidas de detección temprana, especialmente para ciertos sectores o grupos en riesgo (violencia familiar, abuso sexual de niños, etc.).

Además, existe un amplio territorio de acciones de naturaleza preventiva dirigidas a las víctimas potenciales (*prevención victimal*), como campañas de difusión, asesoramiento en dispositivos de seguridad, alarmas comunitarias, etc., que completan la oferta de medidas tradicionales.

De modo tal que, sin perjuicio de la atención que puede darse a los agraviados como parte de la intervención del sistema judicial penal (participación en el proceso, prevención de la victimización secundaria, reparación, conciliación, etc.), deben considerarse estos otros aspectos a los que hacemos referencia para dar una respuesta integral a las víctimas. En ese sentido, deberán ser tomadas muy en cuenta los estudios y las acciones emprendidas en nuestro país por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia en aras de dicha atención integral.

3. Lucha contra la Criminalidad Organizada, la Corrupción y los Grandes Fraudes.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha declarado que “el concepto de prevención de la delincuencia no debe quedar limitado a las formas de la delincuencia tradicional (...) sino que debe extenderse a las nuevas formas de delincuencia entre las que cabe mencionar la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico clandestino de migrantes, los delitos informáticos y

cibernéticos, los delitos ecológicos, la corrupción y el comercio ilícito relacionado con la adquisición y desarrollo de armas de destrucción en masa (...). El concepto de prevención de la delincuencia deberá tener en cuenta la internacionalización creciente de las actividades delictivas y la relación existente entre la economía mundial, las tecnologías avanzadas y las manifestaciones nacionales de la delincuencia..."²².

En esta materia debe resultar de carácter prioritario encarar acciones vinculadas con el *trafico de drogas*, la *trata de personas* y las redes de *prostitución infantil*, el *contrabando de armas*, los *grandes fraudes* y el *blanqueo de dinero o de activos*. En muchos casos existen actualmente líneas de trabajo y de acción que deben profundizarse y coordinarse de manera adecuada. Además, deben diseñarse nuevas formas de control y de sanción, como parte de la agenda del sector, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación en el ámbito nacional e internacional, que resultan indispensables en función de la existencia de un mundo globalizado.

Especial relevancia merece el tema del *trafico de drogas y sustancias controladas*, considerando que la República Dominicana no es un país productor de drogas, pero nuestra ubicación geográfica nos convierte en puente o ruta para el envío de drogas a otros países como el caso de Puerto Rico y otras islas, de donde son transportadas más fácilmente hacia los Estados Unidos. En la actualidad se ha incrementado el tráfico de drogas desde y hacia países europeos, sobre todo de la droga conocida como éxtasis.

A su vez, constituye también un aspecto central la lucha contra la *corrupción en la función pública*, por los daños sociales y económicos que provoca y por el efecto de deslegitimación de las instituciones en general y del sistema penal en particular. Enfrentar y resolver la impunidad en este segmento de la criminalidad puede resultar ejemplarizante para la ciudadanía y mejorar las expectativas sociales. En esta materia, el abanico de posibilidades y mecanismos que existen para trabajar en el campo preventivo son inmensas y, seguramente, mucho más efectivas que la actuación del sistema penal. No obstante, tampoco puede desdeñarse la necesidad de contar con una intervención judicial eficaz, por su extraordinaria importancia en el plano simbólico, para lo cual debe llevarse adelante un grado de tecnificación y profesionalismo que permita mejorar las posibilidades de la persecución penal.

²² Véase *X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente*, Viena, 2000. *Prevención eficaz del delito: adaptación a nuevas situaciones*, punto 36.

4. Victimización y criminalidad juvenil.

En nuestro país, suele ser muy alta la proporción de jóvenes en relación a la población en general, y de jóvenes en parangón con las personas en conflicto con la ley penal. Estos indicadores, por sí solos justifican la asignación de prioridad en la agenda de temas de la Política Criminal.

Sin embargo, existen otras razones de igual o mayor peso. Los niños y adolescentes representan uno de los grupos sociales en los que se ve con mayor claridad una estrecha conexión entre el riesgo de victimización y el de criminalización, por la posibilidad de sufrir los efectos de ciertas acciones criminales y también la de ser reclutados por grupos o personas dedicados al delito.

Por otra parte, en los niños y jóvenes es donde mejor se aprecia el potencial reproductor de las conductas desviadas, pero también en ellos es donde pueden abrigarse mayores posibilidades de cambio, lo que justifica no escatimar esfuerzo en la adopción de mecanismos y procedimientos aplicables para prevenir y controlar las acciones dañosas para los niños y adolescentes.

Además, como se destaca en las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Reglas de Riad, diciembre de 1990), “la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad”, debiendo prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la resocialización e integración eficaces, a través del fortalecimiento familiar y comunitario, y atendiendo a la formación escolar, prácticas deportivas e inserción laboral.

El campo de la política social ofrece un sinnúmero de posibilidades para trabajar con efectividad en esta materia, prestando atención a las condiciones que favorecen las conductas delictivas y considerando medidas que actúen como reductoras de la violencia, especialmente en el ámbito donde se forman los jóvenes, es decir la escuela (por ejemplo los programas de mediación infantil o escolar).

5. Control de los daños al medio ambiente.

La protección, conservación y uso sustentable de los ecosistemas que integran el patrimonio natural y cultural del país resulta de vital importancia para las actuales generaciones y para las futuras.

Para ello resulta necesario desarrollar estrategias de control de todas las acciones que alteren o agredan el medio ambiente en forma considerable, es decir en lo que puede denominarse el campo previo y propio de los delitos ambientales.

La protección del medio ambiente es un ámbito tan amplio que sólo un segmento puede ser considerado en el marco de la Política Criminal, pero aun éste ofrece muchas complejidades y exige una estrategia de cooperación entre las instituciones públicas con competencia en el tema y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección ambiental. Entre las primeras corresponde mencionar la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los Ayuntamientos y la Procuraduría General de la República, a través del Procurador General de Defensa del Medio Ambiente.

Por otra parte, en esta materia, la participación de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales y la de los propios medios de comunicación, suelen contribuir muy fuertemente al éxito de las estrategias o acciones que se lleven adelante.

6. Seguridad en el tránsito.

La problemática del transporte y del tránsito vehicular representa uno de los más preocupantes en materia de seguridad, pues las rutas y calles de nuestras ciudades se han transformado en un escenario de expresión de la violencia, del caos y de la ausencia de normas. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) estima que las lesiones no intencionales y la violencia se encuentra entre los principales problemas de salud pública en la región latinoamericana ²³.

Por otro lado, los daños en términos de vidas destrozadas y los perjuicios económicos, hablan a las claras de la importancia criminológica del problema. Según un reciente *Estudio para la Prevención de Accidentes de Tránsito en la República*

²³ Véase el documento *La Salud en las Américas*, ed. 2002, OPS, Washington, DC, 2002 (publicación científica y Técnica 587). A su vez, la Organización Mundial de la Salud señala que las lesiones por accidentes de tráfico son la principal causa por traumatismo, la 10^a causa de todas las muertes y la 9^a de las principales causas de morbilidad en todo el mundo (*Estrategia quinquenal de la OMS para la prevención de Lesiones por accidente de Tráfico.2001-2005*, disponible en internet en http://www.who.int/violence_injury_prevention/).

Dominicana ²⁴, durante el año 2002 se registraron 4.035 personas fallecidas en accidentes de tránsito en el territorio nacional, lo que representa la segunda causa de muerte en el país, lo que permitiría estimar en más de 700 millones de dólares anuales las pérdidas para el país. También se aporta una estimación del total de accidentes de tránsito (44.547), con 5.300 heridos leves y 2.200 heridos graves estimadamente, lo cual amplía los costos aludidos hasta alrededor de los 1000 millones.

Estos datos hablan por sí solos y lo hacen en forma dramática. Y no es todo, pues el tránsito y el transporte ofrecen asociaciones con otros delitos, tales como los robos de vehículos, grupos mafiosos relacionados con el transporte público, con la corrupción en la función pública, venta ilegal de bebidas alcohólicas, tenencia ilegal de armas, peleas callejeras, etc.

También constituye un ámbito donde la anomia y la impunidad se expresan de forma alarmante, pues las reglas de tránsito son violadas sistemáticamente, con la anuencia o complicidad de muchos funcionarios que tienen la función de hacerlas cumplir. Estas manifestaciones anómicas tienen una gran capacidad devaluativa de la ley y, en muchos casos, son antesala de transgresiones mayores.

Además, como estas inconductas se desarrollan en el espacio público tienen aptitud para alimentar la sensación de inseguridad de la población y la falta de confianza en las instituciones. Por ello, resulta muy importante que el Estado actúe en este ámbito cumpliendo y haciendo cumplir las normas vigentes, para fortalecer el imperio de la ley.

7. Desempeño policial, prevención y seguridad de las personas. La reforma policial.

Si bien la competencia funcional de la Policía Nacional proyecta sus acciones tanto en el campo del control como en el de la persecución de la criminalidad, en este capítulo se pone el acento en el plano preventivo, siguiendo los lineamientos del Plan de Seguridad Democrática, y dejando lo demás para otra de las áreas problemáticas que se destacan en el documento, como es la cuestión vinculada con la profesionalización de la investigación, ámbito donde la Policía actúa como auxiliar de los órganos del Ministerio Público (véase el Cap. V, ap. C-5).

²⁴ Preparado por MOVITPAV SA, Consultores Planificación de Transporte, a requerimiento de la Procuraduría General de la República (noviembre de 2004).

Como expresa el Gral. TAVERAS RODRÍGUEZ “la actualidad social en el país está caracterizada por la conciencia adquirida respecto a sus derechos y deberes dentro del marco de la democracia y por el crecimiento de las nuevas modalidades delincuenciales, que exigen un modelo de policía distinto del tradicional. Es necesario un cambio de mentalidad de la población y de los miembros de la policía sobre el rol integrado que ambos están llamados a jugar, para que juntos implementen soluciones a la problemática criminal y de inseguridad”²⁵.

Por una parte, corresponde llevar adelante un proceso de *profesionalización* de la policía tanto en la prevención como en la persecución del delito. Para ello, resulta necesario introducir cambios en el plano organizacional y operativo, modificar la capacitación y entrenamiento de los distintos cuadros policiales e introducir nuevas tecnologías. También es menester definir nuevas estrategias y procedimientos en el plano del control del delito y lo contravencional, como en el área de la investigación criminal.

Un plan integral de Política Criminal, como el que propugnamos, que tiene como centro el trabajo con la comunidad, necesariamente debe encontrar su correlato en la labor policial, como se expone en el Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana. Afortunadamente, existen numerosas experiencias exitosas en otros países en relación a la llamada *policía comunitaria*, de *orientación comunitaria* o *de proximidad*, algunas de ellas explicadas minuciosamente en el PSDRD al proponer la necesidad de implementarla en el país²⁶. La *comunitarización*, explica TAVERAS RODRÍGUEZ, “es una nueva concepción basada en la idea de que policías y ciudadanos trabajan conjuntamente y en forma innovadora, con la finalidad de intentar resolver los problemas de la comunidad relacionados con la criminalidad, el sentimiento de inseguridad, los desórdenes sociales y el deterioro de la calidad de vida de las comunidades. Esta filosofía sólo puede alcanzar sus objetivos si los servicios policiales desarrollan una nueva relación con los ciudadanos, permitiéndoles tener una mayor influencia en el establecimiento de prioridades de los servicios policiales locales e implicándoles en los esfuerzos a realizar para mejorar las condiciones humanas en los barrios”²⁷.

Ya en el *IX Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Readaptación del Delincuente* (El Cairo, 1995) se reconoció el concepto de policía de la comunidad

²⁵ TAVERAS RODRÍGUEZ, Juan Tomás, “*Redefinición del rol policial*”, pág. 46.

²⁶ Véase el mismo autor, pág. 91.

²⁷ Pág. 93/4.

“como una estrategia clave en muchos países destinada a lograr un mayor sentido de responsabilidad por parte de la policía y a fortalecer la participación del público en las actividades de policía”²⁸, recomendando a los Estados miembros “adoptar un enfoque comunitario de la actividad policial como método para prestar los servicios policiales a fin de reducir la distancia social entre los funcionarios de los servicios de represión y los ciudadanos a los que sirven, y destacar la función que desempeña la policía y aumentar la confianza de la ciudadanía”²⁹.

Este cambio de orientación permitirá trabajar más efectivamente en el plano “situacional” del delito, considerando las oportunidades para delinquir, la información sobre las víctimas, la naturaleza y patrones de hora, lugar y tipo del delito, facilitando así el uso de medidas no penales que impiden u obstaculizan el paso al acto del infractor potencial. Pero también permitirá operar muy fuertemente sobre la sensación de inseguridad, al reestablecer lazos de confianza entre la comunidad y la Policía, posibilitar nuevas formas de cooperación y resolución de conflictos, y transmitir tranquilidad a las personas.

Si bien a partir del año 2000 se instituyó la Comisión para la Reforma y Modernización de la Policía Nacional, con la finalidad de evaluar y proponer un *Plan Integral de Reforma de la Policía Nacional* que exprese “las directrices, lineamientos estratégicos, la nueva visión y enfoque institucional” y que haga una revisión, adecuación y reformulación de la legislación en materia policial (decreto 906/2000), la comisión sólo consideró el aspecto normativo y acompañó varios proyectos de leyes³⁰. Las únicas iniciativas concretadas fueron la sanción de la Ley Institucional de la Policía Nacional (96 – 04, del 5 de febrero del 2004), que si bien representa un avance en varios aspectos (por ej. al crear el Consejo Superior Policial, fijar ciertos principios básicos de actuación, deslindar la función de prevención y la de investigación o prever la Policía Comunitaria), no modifica sustancialmente la estructura organizativa ni los niveles jerárquicos (mantiene 13 categorías o rangos). Además, algunos de sus lineamientos no tienen una concreción efectiva o significativa, como acontece con lo atinente a la policía de investigación y a la comunitaria.

²⁸ Apartado 108 del documento oficial, edición en español.

²⁹ IX Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del Delincuente, El Cairo, mayo de 1995. *Recomendaciones relativas a los cuatro temas sustantivos*, ap. III, *Sistemas de Justicia Penal y de Policía: gestión y perfeccionamiento de la Policía y otros encargados de hacer cumplir la ley, del ministerio público, de los tribunales y de los establecimientos penitenciarios y función de los abogados*, punto 7 a).

³⁰ Proyecto de ley orgánica policial; de reorganización institucional de la Policía Nacional; de educación y capacitación policial; de creación del museo policial; de creación de la Policía Comunitaria; del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y la creación del Instituto de Dignidad Humana, entre otros.

En definitiva, más allá de los anuncios y de las intenciones, la reforma policial sigue siendo una tarea imperiosa y pendiente. Para ello deben tenerse en cuenta las líneas de acción del PSDRD en materia de fortalecimiento y profesionalización de la Policía Nacional, así como algunas de las recomendaciones formuladas, entre ellas las del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que ha planteado la necesidad de conformar “un sistema policial eficiente en el desarrollo de sus labores básicas de prevención delictiva e investigación criminal estrictamente ajustado al principio de legalidad y al deber de protección de los derechos de la población”, lo cual supone “quebrar la tradicional impronta de policía de Estado volcada al control y disciplinamiento social y político de la población que aún mantiene la Policía Nacional y llevar a cabo un profundo proceso de *reestructuración doctrinaria, organizativa y funcional de esta institución en vistas a transformarla en una policía de protección ciudadana* básicamente perfilada al desempeño eficaz de sus labores preventivas e investigativas de delitos y a la irrestricta protección de los derechos humanos” ³¹.

El Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Estado de Interior y Policía y la Jefatura de la Policía Nacional, así como el Ministerio Público, trabajarán conjuntamente para implementar la reforma policial contenida en el PSDRD, considerando como vectores principales, los siguientes: aumentar la *descentralización* de los servicios policiales, *racionalizar la asignación de los recursos*, fortalecer el *control interno de la corrupción*, mejorar las áreas que intervienen en el control y prevención del delito, desarrollar un área de auténtica *inteligencia criminal*, establecer un sistema de información que permita el *mapeo delictivo* y la implementación de las *estrategias de proximidad* o comunitaria. Todo esto, juntamente con la *revisión del escalafón*, el mejoramiento del *sistema de comunicaciones*, *infraestructura edilicia*, *equipamiento* y una transformación en materia de *capacitación*.

Por demás, hay que redefinir la participación privada en la seguridad pública, estableciendo una adecuada regulación legal de las agencias de seguridad privada, que establezca sus ámbitos de actuación, las condiciones que deben reunir sus agentes y las formas de fiscalización, entre otros aspectos.

En definitiva, se ejecutará el Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana, que incluye:

1. Fortalecimiento institucional de la Policía Nacional;
2. Introducción de la policía comunitaria en los barrios o zonas más afectados por la violencia y la criminalidad; y

³¹ Documento citado, pág. 82.

3. Adiestramiento de la policía para casos de situaciones extremas, que van desde la lucha contra el narcotráfico hasta los desastres naturales.

C. *ÁREAS PRIORITARIAS VINCULADAS CON LA PERSECUCIÓN DEL DELITO.*

En el plano de la persecución penal se han considerado varias áreas de atención prioritaria, especialmente por su potencialidad para darle sustentabilidad, eficacia y productividad al nuevo ordenamiento procesal, o por su capacidad para desencadenar otros procesos favorables al mejor funcionamiento del sistema penal.

Por otra parte, como resulta necesario contemplar la realidad social, política y económica de cada provincia y también los distintos niveles de organización y de infraestructura del Ministerio Público, los Tribunales y la Policía Nacional, se advierte la necesidad de definir planes de acción diferenciados para las grandes ciudades y las ciudades medianas y pequeñas.

1. Solución alternativa de los conflictos penales: Ampliación de las respuestas primarias (no jurisdiccionales) que el Ministerio Público ofrece a las víctimas.

El Ministerio Público debe orientar su actuación hacia las víctimas y para ello no alcanza con el establecimiento de algunas oficinas que se ocupen de dar asistencia y contención a aquellos casos de victimización más grave. Debe tenerse en cuenta que una adecuada atención a las víctimas, que son las primeras personas en donde la sociedad forma sus percepciones acerca del funcionamiento del sistema, "puede constituir una estrategia clave para mejorar los niveles de confianza en el sistema y disminuir las sensaciones de temor ciudadano" ³².

Por ello, resulta necesario sensibilizar e instalar muy fuertemente en todos los operadores del Ministerio Público la necesidad de sustituir la indiferencia hacia las víctimas, que en la mayoría de los casos caracteriza el sistema judicial tradicional, por una actitud de comprensión y de servicio.

³² DUCE, Mauricio, "El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios", pág. 10.

Además, el Ministerio Público debe asumir la diversidad de los conflictos que las víctimas plantean al sistema de justicia penal y tener plena conciencia que si concentra todos los esfuerzos exclusivamente en la procuración de respuestas jurisdiccionales y, particularmente, en la obtención de sentencias condenatorias, con ello dejará a muchas víctimas sin respuesta alguna, con consecuencias adversas para la paz social.

Por otra parte, el interés de las víctimas dependerá de la situación que las afecta, y en muchos casos suele pasar por soluciones bien distintas a la imposición de una condena al autor. Frente a una *demanda diversificada* en función de la naturaleza de los conflictos, el Ministerio Público debe estructurar *una oferta que incluya un menú de servicios y productos*, es decir una variedad de respuestas jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

La idea de *satisfacción integral de las demandas de las víctimas*, por tanto, pretende superar la excluyente lógica de la investigación en la que suele quedar atrapado el Ministerio Público, para plantear nuevos procesos de actuación que permitan desarrollar una *mayor capacidad de respuestas primarias* (no jurisdiccionales) y *mejorar la gestión de las respuestas jurisdiccionales*, incorporando nuevas prácticas o abandonando aquellas que se aprecian como disfuncionales.

En el plano de las expresadas respuestas primarias, pueden incluirse las vinculadas con la información, orientación, asistencia y contención (en situación de crisis), protección (víctimas en riesgo), asesoramiento, recepción de denuncias, conciliación y otras formas compositivas del conflicto. La materia contravencional también integra el campo de las respuestas primarias.

Este campo previo a la intervención jurisdiccional ofrece al Ministerio Público muchas posibilidades de mejorar las respuestas a las víctimas. Entre ellas, aplicar soluciones alternativas de disputas, que contribuyen a mejorar la productividad y la descongestión del sistema, ofreciendo una imagen real de funcionamiento del sistema más satisfactorio. Por otro lado, representa el espacio institucional más propicio y concreto de trabajo con la comunidad, de acuerdo con las orientaciones de los modelos de justicia restitutiva o restaurativa.

La puesta en marcha de las Unidades de Atención a las Víctimas y las Fiscalías de la Comunidad son pilares en el trabajo del Ministerio Público en el área examinada, pero no son las únicas formas de bajar a la realidad los nuevos procesos de trabajo. Incluso, hay que contemplar formas de organización y de trabajo de los fiscalizadores en el ámbito contravencional que sigan los lineamientos indicados.

2. Eficiente sistema de respuestas jurisdiccionales tempranas.

Un segundo nivel para el trabajo del Ministerio Público lo constituye el campo de las respuestas jurisdiccionales rápidas, que conviene aplicar de modo temprano, a fin de evitar el dispendio de recursos institucionales.

El nuevo código ha previsto la *suspensión condicional del procedimiento* y los *procedimientos abreviados*, los cuales ofrecen un satisfactorio ámbito de aplicación. Por tanto, es conveniente que el Ministerio Público contemple un conjunto de acciones orientadas a su mejor y más temprana aplicación (directivas, capacitación, control de obligaciones, etc.).

Por otra parte, también resulta posible que, una vez, iniciada la intervención judicial, se formulen *acuerdos conciliatorios* que, de acuerdo a lo previsto en el art. 37 del CPP, pueden producirse también en algunos casos una vez promovida la intervención jurisdiccional.

En este nivel, las unidades de trabajo fiscales deben explotar la posibilidad de resolver los casos sencillos (flagrancia, casos de prueba rápida, contravenciones) con cierta rapidez. El *factor tiempo* es uno de los elementos principales para definir los procesos de trabajo, pero también para apreciar la calidad de la respuesta.

3. Un programa de atención de la sobrecarga de trabajo y de descongestión de los asuntos del viejo sistema.

Como en el resto de los países de América Latina, el problema de la sobrecarga de trabajo ha sido una preocupación central en todo el proceso de reforma que experimenta la justicia penal. El antiguo sistema procesal dejaba poco margen para proveer soluciones alternativas al juicio y sin embargo ello no fue obstáculo para que se apreciaran en la última década las ventajas de promover mecanismos compositivos de solución de los conflictos penales. Tal es el caso de la Fiscalía del Distrito Nacional que impulsó con notable éxito mecanismos de salida de los casos por vía de la conciliación y la mediación.

La puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, que ha venido a fortalecer y ampliar las herramientas compositivas en los procesos penales (conciliación, mediación, oportunidad, suspensión condicional del

procedimiento, procedimiento abreviado), permitirá al Ministerio Público desarrollar una adecuada política de control de la carga de trabajo. Sin embargo, la experiencia comparada muestra que el Ministerio Público de los países de la región donde se le han reconocido estas facultades ha sido por lo general muy tímido en el uso de las mismas, tal como lo afirma Mauricio DUCE: "La entrega de estas facultades a los fiscales... transformaban al Ministerio Público en la llave de entrada del sistema. Sin embargo, la observación del comportamiento de los fiscales en el uso de las herramientas descritas da cuenta que el Ministerio Público las ha subutilizado, particularmente a los mecanismos de descongestión temprana (criterios de oportunidad) y salidas alternativas"³³.

Es necesario adoptar *estrategias* de control de la sobrecarga de trabajo, diferenciando claramente la gestión de los casos menores (criminalidad de baja densidad) de los casos mayores (criminalidad grave). En relación a los primeros, deben implementarse programas de capacitación tendentes a dotar de las competencias necesarias a los miembros del Ministerio Público para la selección de casos sujetos a mediación, en el manejo de ciertas técnicas de conciliación (para el caso que no cuenten con otros recursos profesionales capacitados). En cambio, en relación a los casos mayores, resulta necesario capacitar en el terreno de las estrategias y tácticas investigativas, metodologías de trabajo y toma de decisiones, para posibilitar una gestión más fluida y eficaz de los casos, que permita llevarlos a juicio en condiciones satisfactorias.

Otra realidad insoslayable la representa la gran carga de casos acumulados a lo largo de los años de funcionamiento del antiguo sistema procesal penal, frente al cual si bien es cierto que el legislador ya ha tomado la decisión de organizar un procedimiento de liquidación extraordinario, no es menos cierto que tanto este proceso como el de la propia liquidación ordinaria por los jueces y tribunales liquidadores requerirá el desarrollo de una estrategia del Ministerio Público orientada a focalizar sus recursos en los asuntos de mayor gravedad, sin desatender los intereses de las víctimas concretas en tales casos particulares.

4. Profesionalización de la investigación criminal.

La dinámica investigación-prueba-juicio ("sin investigación no hay prueba" y "sin prueba no hay juicio") que se presenta como uno de los rasgos más importantes

³³ DUCE, Mauricio J. , " *El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina. Visión General acerca del Estado de los Cambios*", documento del Ceja, página 13.

del nuevo ordenamiento procesal penal, unido a la atribución de la investigación plenamente al Ministerio Público y a la policía, obliga necesariamente a atender uno de los aspectos más prioritarios: dotar al Ministerio Público y a la policía de mayor capacidad de investigación y de las herramientas que aseguren una investigación criminal eficiente.

Esto supondrá el desarrollo de protocolos de operaciones o pautas de funcionamiento para fiscales y policías en todo lo relativo a recolección y conservación de evidencias, aseguramiento de la cadena de custodia, conocimiento de las incidencias delictivas más frecuentes, con capacidad de hacer el mapa del delito, así como conocer el circuito criminal en las distintas modalidades criminales.

Para ello, es necesario profundizar la separación de las tareas de investigación de las que corresponden a la seguridad en el ámbito de la Policía Nacional, encarando un fuerte trabajo de *formación de investigadores policiales* como parte de un sistema de investigación criminal.

Además, resulta imperativo dotar a los órganos de investigación de *bancos de información* específica y de acceso a todos los registros públicos existentes, pues la posibilidad de disponer en forma rápida de información útil representa un insumo vital para una investigación profesionalizada y eficaz.

Por otro lado, constituye una necesidad impostergable fortalecer e integrar todo el gabinete científico de apoyo a las investigaciones penales mediante la creación del *Instituto Nacional de Ciencias Forenses*, como órgano adscrito a la Procuraduría General de la República, con personal cualificado, credibilidad y precisión técnica.

Será necesario además hacer énfasis en la construcción de la relación Ministerio Público-Policía en el contexto de la dirección funcional de la investigación que tiene a su cargo el Ministerio Público, entendida ésta como una relación profesional, donde cada quien cumple una función claramente diferenciada. En el mismo sentido, se encaminarán acciones dirigidas a afianzar la separación funcional entre la policía de investigación y la uniformada, de modo que se pueda facilitar la formación del espíritu de equipo que se debe fomentar entre fiscales y policías.

5. Tecnificación de la litigación durante la investigación y el juicio.

Si bien los sistemas procesales mixtos consagran una etapa de juicio caracterizada por la oralidad y la publicidad, en la práctica no han logrado revertir el peso de la tradición inquisitorial y, en particular, la gravitación prominente del expediente. A raíz de ello, el juicio aparece como una instancia devaluada frente a la importancia de la instrucción, que se ocupa principalmente de revisar la prueba colectada durante la fase investigativa. Los juicios suelen hacerse tardíamente, muchas veces sin testigos o con una exagerada incorporación por lectura de piezas de la instrucción y, en la mayoría de los casos, con jueces que ocupan todos los roles (dirigen el debate, interrogan, producen prueba de oficio, deciden, etc.). Tan fuerte ha sido la fuerza de la tradición inquisitiva en este aspecto, que muchas reformas procesales de última generación han quedado atrapadas con las viejas prácticas, sin exhibir vocación ni capacidad para encarar una transformación profunda de las técnicas de litigación, y sin advertir que sin ella no resultará viable cambiar radicalmente la actuación durante la investigación.

Por ello, es prioritario adoptar las nuevas técnicas de litigación (en el juicio y durante la investigación), respetuosas de los principios propios del juicio del modelo acusatorio (inmediación, contradicción, imparcialidad, etc.), y que permita simplificar, “desformalizar” y hacer más efectiva la investigación. No parece haber otra forma eficaz para romper con la lógica del expediente que caracteriza el sistema que nos legó la inquisición.

Debe tenerse en cuenta que los modelos adversariales responden a otra lógica, a otras ideas y criterios. En primer lugar, porque exigen una clara diferenciación de la actuación de cada uno de los *roles*, haciendo hincapié en dividir el trabajo y en que cada uno cumpla su papel. En segundo lugar, porque asignan un valor sustancial a la presunción de inocencia que consagran las Constituciones y los Tratados de Derechos Humanos, lo que exige pruebas de mayor calidad y mayores estándares de prueba. Desde este punto de vista, el juicio oral representa un auténtico *test de calidad* de la información con arreglo a la cual vamos a resolver el caso.

Sólo a través de técnicas adecuadas, el juicio podrá cumplir con la función de redefinición de los conflictos que plantea el profesor Alberto BINDER y la de garantía de los derechos de los acusados y las víctimas.

Las acciones más directamente conectadas con esta área pasan por la capacitación y el entrenamiento de los operadores judiciales (jueces, fiscales,

defensores públicos y abogados), área que se presenta favorable para aunar los esfuerzos de las distintas agencias estatales.

6. Implementación del nuevo sistema de justicia para jóvenes en conflicto con la ley penal.

La sanción del nuevo Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes (ley 136 - 03), plantea la necesidad de implementar el nuevo régimen para cumplir satisfactoriamente con el nuevo sistema de garantías que corresponde observar en relación a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

A tal fin debe contemplarse el principio de especialidad que consagra la ley en la organización del Ministerio Público, previendo la creación de unidades fiscales especializadas en las ciudades más grandes y la especialización de otros operadores en las demás regiones del país, a fin de que la ley tenga vigencia real y efectiva en todo el territorio nacional.

Asimismo, resulta necesario contemplar y desarrollar un programa especial de Mediación en Delitos Juveniles y Soluciones Alternativas, en función de lo previsto en el art. 258, j de la ley 136 - 03.

7. Situación Carcelaria y sistema integral de ejecución penal.

Un programa de política criminal que respete las directivas de un Estado constitucional, democrático y social de derecho no puede dejar de considerar la ejecución de la pena por varias razones. Por un lado, corresponde remediar el tradicional olvido por la ejecución penal, en atención a los imperativos constitucionales y a las renovadas demandas de la comunidad al sistema penal.

La política penitenciaria representa un segmento de la política criminal que busca minimizar las consecuencias negativas de la aplicación de penas restrictivas de la libertad, maximizando su eficiencia y conjugando el respeto a la dignidad del condenado y la colaboración con su proceso de reintegración social.

En función de ello, un primer aspecto a considerar debe ser encarar una profunda racionalización de la aplicación de la pena restrictiva de la libertad, de sus fines y funciones. Y resolver un problema dramático y vergonzoso para el

País, que es el de los presos sin condena, que representan más del 70 % de las personas privadas de libertad.

Otro aspecto debe ser actualizar el contenido del principio resocializador de acuerdo al programa constitucional, estructurando el sistema a tal fin. Y un tercero, es dotar a todo el sistema de un efectivo contralor de la ejecución penal a cargo de la autoridad judicial, como han previsto las nuevas normas del Código Procesal Penal (art. 437 CPP), a fin de garantizar de un modo efectivo los derechos de los internos.

Las premisas propias de una moderna Política Penitenciaria atañen a “la vigencia de los derechos humanos, a la vocación reintegradora del sistema, a la judicialización de la ejecución, a la actuación interagencial desde el Estado, a la intervención interdisciplinaria de técnicos en las ofertas de servicios para la reintegración, a la medición efectiva de los resultados de políticas implementadas, a la transparencia en la gestión y finalmente a criterios de participación comunitaria”³⁴.

La complejidad de la cuestión hace recomendable encarar un *Plan Integral de Ejecución Penal*, que parta de un diagnóstico integral de la situación de la ejecución de la pena en el país (infraestructura física, situación de los internos, recursos para el tratamiento, etc.) y que abarque los aspectos normativos, organizacionales, infraestructura y de tratamiento. Además, que contemple adecuadamente aquellas situaciones especiales o que exigen tratamiento diferenciado (mujeres, jóvenes, personas con problemas de salud, etc.). Se continuará el énfasis en la renovación del personal administrativo, de vigilancia y personal de custodia del sistema penitenciario y su adecuada capacitación por la Escuela Nacional Penitenciaria. En este sentido, el PSDRD contempla una serie de acciones tendientes a mejorar la infraestructura del sistema carcelario para reducir el número de presos e introducir programas de reinserción social.

Por otra parte, el problema no puede reducirse al cumplimiento de la pena privativa de libertad, pues debe abarcar la ejecución de otras modalidades previstas en nuestro sistema penal que no implican la situaciones intramuros, pero con sujeción a restricciones y obligaciones especiales (suspensión condicional de la pena, libertad condicional). A su vez, también debe contemplarse la situación de los privados de libertad bajo proceso, que no

³⁴ INECIP. Documento de trabajo: *Hacia un plan de política penitenciaria para la Provincia del Neuquen* (Argentina).

pueden estar en peor condiciones que los condenados y los sometidos a suspensión condicional del procedimiento.

V. OBJETIVOS

1. Objetivo General

El objetivo general de las iniciativas contenidas en este documento es desencadenar el *proceso de construcción interinstitucional y participativa* de las principales líneas de una política criminal, entendida como el “conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, estrategias y objetivos” tendentes a regular la reacción del Estado frente al delito, tanto en el ámbito de la prevención como en el de persecución, siguiendo las propuestas contempladas en el PSDRD.

2. Objetivos Específicos

- § Adoptar los lineamientos contenidos en este documento como bases orientadoras de ese proceso de construcción, discusión y elaboración del Plan de Política Criminal definitivo.
- § Aplicar estos mismos lineamientos para el diseño e implementación de las medidas de intervención inmediata que se postulan y para aquellas que se decidan en el corto plazo.
- § Transparentar y clarificar el sistema de responsabilidades estatales, en relación a la prevención de la violencia y la criminalidad, y a la persecución de la delincuencia.

VI. IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO DEL PROCESO.

Para poner en marcha y conducir exitosamente el proceso de construcción del Plan pueden concebirse formas diversas; no obstante, en la medida que el centro de la Política Criminal lo constituye el fenómeno criminal, resulta conveniente

que la misma institución a quien la ley confiere una responsabilidad primordial, esto es, el Ministerio Público, sea quien cumpla un papel preponderante en la conducción de ese proceso.

Se debe romper con una marcada inercia institucional e instaurar una nueva lógica de análisis y de gestión, lo cual hace indispensable ejercer un adecuado liderazgo institucional, que sólo puede lograrse a través de una autoridad formal de alta jerarquía de la institución. Algo similar debe considerarse en orden a las demás instituciones involucradas, a fin de transmitir un fuerte compromiso hacia el proceso y por la posibilidad de disponer de aquellos componentes (información, recursos humanos y materiales, etc.) que la realización del Plan haga necesarios. Se propone que la misma Comisión encargada de poner en marcha el PSDRD sea quien lidere la creación de unas líneas de base para la elaboración de un Plan de Política Criminal.

Con respecto, al conjunto de medidas de aplicación inmediata, parece más adecuado que el gerenciamiento de los programas recaiga en manos de la institución en cuyo ámbito se desenvuelven los operadores, con participación eventual y articulación de otros actores institucionales y con comunicación a la Procuraduría General de la República.

VIII. LA COMUNICACIÓN.

Un plan de las características expuestas e, incluso, el conjunto de medidas de aplicación inmediata, necesita contar con un *Plan de Comunicación* con objetivos y estrategias bien definidas, tal como lo contempla el PSDRD.

A través del mismo debe procurarse la *divulgación intra-institucional* de las bases y medidas inmediatas de la política criminal, incluyendo todos los operadores del sistema de justicia penal (jueces, defensoría pública, policía), para que puedan intervenir como ejecutores positivos de las acciones contempladas y para construir el necesario consenso. También debe dirigirse a los demás los actores institucionales que actúan por afuera del sistema penal (secretarías de estado, municipios, organizaciones no gubernamentales, etc.), a fin de reforzar el proceso de conocimiento de los presentes lineamientos y acciones, responsabilizar a las instituciones involucradas y lograr la cooperación necesaria para la mejor implementación de las medidas propuestas.

Por otra parte, también debe fomentarse el *conocimiento de la población civil* sobre este sector de la política criminal estatal, informando sobre las decisiones de política institucional relacionados con los problemas más importantes y sobre las previstas formas de participación ciudadana.

Al respecto no puede perderse de vista que, como se ha reconocido, la seguridad ciudadana “es una tarea normativa, institucional, operativa, educativa, pero también una batalla comunicacional y mediática, de símbolos, códigos y señales que son percibidas cotidianamente por la población que se presenta en el terreno de los medios de comunicación y agenda pública”³⁵

Por ello resulta necesario orientar la acción comunicacional a la *construcción de confianza y credibilidad de los organismos estatales*, fortalecer el *sentimiento de protección* y favorecer la *confianza en los propios medios* de las personas³⁶, como formas de mejorar en el terreno de las percepciones de la inseguridad y a través de formas que permitan reconocer el liderazgo institucional, el cambio de rumbo y las acciones concretas.

La difusión general constituye una acción de apoyo a las acciones específicas que se proponen, pero también puede contribuir a fortalecer el sentimiento de seguridad de las personas al transmitir la idea de que las instituciones se están ocupando de sus problemas. Por supuesto, no deben alimentarse expectativas irrealizables, pues estrategias de esta naturaleza suelen transformarse en un verdadero *boomerang* de claros efectos adversos.

En cuanto a las estrategias, medios y acciones concretas a desplegar, deben tenerse en cuenta los canales institucionales existentes, los destinatarios generales o específicos y los recursos económicos disponibles.

Para la comunicación intra e interinstitucional, pueden aprovecharse los sistemas de comunicación interna disponibles (boletines, direcciones electrónicas, foros de discusión), la realización de talleres, cursos de difusión y debate de los aspectos centrales o de acciones en particular, con participación de los sectores u organizaciones involucrados. A su vez, para la comunicación a nivel social pueden utilizarse las entrevistas de operadores o expertos sobre algunos problemas o modos de intervención en los principales medios de comunicación (televisión, radio y diarios), para instalar temas o plantear propuestas. Asimismo, debe considerarse la elaboración de productos comunicativos para la difusión en

³⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, documento citado, pág. 96.

³⁶ Véase el mismo documento, pág. 97.

radios de menor alcance (comunitarias, de religiosas y comerciales de menor escala, etc.). Y también recurrir a afiches, folletos de difusión general o para sectores específicos y charlas explicativas en medios de inserción social.

Finalmente, no puede dejar de contemplarse un adecuado proceso de escalonamiento de las acciones comunicacionales, para que una acción no debilite o neutralice otra y para darle continuidad al Plan.

IX. PROPUESTAS DE EJECUCIÓN INMEDIATA.

A continuación se indica un conjunto de acciones que estimamos de ejecución inmediata o de corto plazo, que se han definido como formas de intervención urgente en relación a algunos de los problemas prioritarios destacados.

La Procuraduría General de la República junto a otras instituciones que han sido consultadas para la formulación de este documento, tales como la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación, la Secretaría de Estado de Educación, Secretaría de Estado de Medioambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría de Estado de la Mujer, Secretaría de Estado de Interior y Policía, la Comisión Nacional de Reforma del Estado, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Jefatura de la Policía Nacional, han identificado acciones concretas que pueden ser puestas en ejecución en lo inmediato por las distintas instituciones estatales correspondientes, mientras se elabora el Plan que se pretende.

Estas acciones constituyen un punto de arranque para el trabajo interinstitucional que se propone, pero también una respuesta a problemas urgentes que no justifican mayores dilaciones.

Para facilitar su análisis y consideración las hemos clasificado en acciones de carácter preventivo, preventivo-punitivo y de exclusiva orientación punitiva.

A. Acciones de Carácter Preventivo.

1. *Control del expendio de bebidas alcohólicas.*

Acciones: Promover la adopción de medidas dirigidas a:

- a) Prohibir el expendio de bebidas alcohólicas a través del mecanismo de venta directamente al conductor en su automóvil (Drive-Thru);
- b) Disponer una hora límite para el expendio de alcohol en los colmados;
- c) Disponer una hora límite y días específicos para el expendio de alcohol en los lavaderos y otros establecimientos de diversión;
- d) Controlar el cumplimiento de estas normas a través de los órganos y medidas que resulten adecuadas a tal fin.

Justificación: El control sobre la venta de bebidas alcohólicas procura reducir los efectos de un factor asociado a muchos delitos y a la violencia (riñas, homicidios, accionar de pandillas, delitos en el tránsito, etc.).

Institución responsable: Corresponde a la Procuraduría General de la República hacer la petición a las autoridades municipales y de salud pública, justificando la necesidad de la regulación. A las autoridades municipales les compete dictar las ordenanzas y controlar su cumplimiento.

2. Transporte Público

Acciones: Plantear la necesidad de desarrollar un *Programa de Regularización Gradual de los Vehículos del Transporte Público*, que debe contemplar en una primera etapa, lo siguiente:

- a) Disponer mecanismos visibles de identificación, tales como el pintado de los techos de los vehículos de transporte de pasajeros público, los servicios de taxi y otros.
- b) Disponer la retención de los vehículos sin placa, depuración de su estatus, entrega previa justificación legal del derecho de propiedad.
- c) Hacer un reempandronamiento de las unidades de transporte público urbano (buses, taxis, vehículos de alquiler, etc.), y exigir la verificación técnica de los automotores con cierta periodicidad.

Justificación: Los asuntos indicados no agotan los aspectos preocupantes vinculados con el tránsito, pero representan formas elementales de atender a la

seguridad vehicular, para ir revirtiendo paulatinamente el caos del transporte público y del tránsito de los particulares.

Institución responsable: El Ayuntamiento del Distrito Nacional, y los Municipios de Santo Domingo y Santiago, como primeras áreas de desarrollo de las acciones. A tal fin, la Procuraduría General de la República solicitará, motivadamente, la adopción de las medidas indicadas.

3. *Juegos de Azar.*

Acción: a) Disponer el retiro de máquinas tragamonedas de colmados y otros lugares no apropiados ni autorizados;

b) Redoblar la vigilancia y otras medidas de control, para impedir la venta de bebidas alcohólicas en las bancas de apuestas.

Justificación: La popularización de estas máquinas y las características de accesibilidad de los colmados y otros lugares similares posibilita la presencia de menores de edad sin restricciones horarias, mientras los adultos y los propios menores consumen bebidas alcohólicas, todo lo cual es nocivo para el proceso de socialización de los niños y jóvenes.

Institución responsable: Los Municipios y Lotería Nacional. La Procuraduría hará una solicitud fundada a las autoridades municipales a tal fin.

4. *Tránsito de vehículos.*

Acción: a) Acentuar los controles sobre las licencias de los conductores, los seguros obligatorios, los principales mecanismos de seguridad de los vehículos y conductores (cascos de motociclistas, cinturón de seguridad);

b) Un mayor control sobre las autopistas, tanto en lo concerniente a las condiciones de preservación de la cinta asfáltica, vías de ingreso y egreso y la regulación de medios de transporte especiales (equipos pesados, maquinaria agrícola, etc.);

c) prevención de conductas riesgosas de peatones y ciclistas, además de la observancia de las normas de tránsito.

Justificación: Es indispensable comenzar a revertir también en este aspecto un generalizado estado de incumplimiento de las reglas específicas, que contribuye a

la inseguridad de las calles y que favorece la pérdida del valor simbólico de las normas y de la ley. Las medidas aludidas deben ser el punto de partida mientras se diseña y se implementa un *Plan Integral de Seguridad Vial*.

Institución responsable: Los Municipios, Obras Públicas y Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) y Autoridad Metropolitana de Transporte de Santiago (AMETRASAN). Al efecto la Procuraduría General de la República hará una solicitud motivada a tales organismos.

5. Violencia en las Escuelas y Mediación Escolar.

Acción: Elaborar un *Programa de Prevención de la Violencia y de Mediación Escolar*, que contemple, entre otras acciones, las siguientes:

- a) Medidas de concientización dirigidas a los jóvenes y a los maestros, a fin de propiciar el diálogo y desalentar las formas de comportamiento violentos (charlas, cine-debate, concursos literarios o artísticos, etc.);
- b) Capacitación de los docentes en la detección temprana de actitudes y conductas agresivas;
- c) Programas de apoyo a los docentes que se desempeñan en establecimientos escolares difíciles;
- d) Desarrollo de estrategias para fomentar en los educandos prácticas de respeto y entendimiento, para aceptar diferencias, la diversidad cultural y el pluralismo;
- e) Acciones que promuevan en los educandos la responsabilidad individual, asunción de reglas (autorregulación), tolerancia a la frustración, solidaridad, cooperación y el compromiso social;
- f) Puesta en marcha de un Programa de Mediación Escolar, que permita establecer una instancia de resolución pacífica de conflictos en el ámbito de cada escuela, con capacitación de operadores (maestros y alumnos), para intervenir como facilitadores o mediadores.
- g) Para situaciones más graves, la participación y acompañamiento de la Unidad de Atención a las Víctimas, dependiente de la Procuraduría General de la República, brindando medidas especiales de protección o asistencia, y derivando al sistema formal

aquellos casos que no puedan resolverse en las instancias mediadoras.

Justificación: Las escuelas se han transformado en uno de los espacios donde se proyecta la violencia y poseen una alta capacidad para influir en comportamiento de los jóvenes fuera de la Escuela. Por ello, en varios países del mundo se han diseñado planes para reducir la intimidación y la violencia en las escuelas y en pro de soluciones pacíficas.

Institución responsable: Secretaría de Estado de Educación. A tal fin la Procuraduría coordinará con dicha Secretaría a los fines de procurar que esta elabore y ejecute dicho programa. A su vez, a la Procuraduría le corresponde ordenar lo pertinente en relación al literal g.

6. Programas deportivos en comunidades con alta conflictividad.

Acción: Crear canchas para la práctica de deportes y organizar y ejecutar programas deportivos en comunidades de alta conflictividad, como parte de una estrategia comunitaria de prevención de mayores alcances, con participación de los actores locales.

Justificación: La práctica deportiva puede servir como catalizador de la violencia, como mecanismo para la detección de actores locales y como elemento de cohesión social.

Institución responsable: La Secretaría de Estado Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR), a través del Programa Vida y Deportes. La Procuraduría General de la República puede participar en la selección de las comunidades que se elijan para la realización de las primeras actividades, sobre la base de pautas objetivas y adecuadas, acompañando la implementación del programa.

7. Emprendimientos productivos para jóvenes en riesgo en comunidades vulnerables.

Acción: Establecer emprendimientos productivos, a través de formación de pequeñas cooperativas, para jóvenes de zonas de alta marginación social y conflictividad, para facilitar el ingreso de jóvenes al campo laboral y productivo, procurando el apoyo de organizaciones públicas y privadas. Debiera diseñarse un sistema de incentivos para que las empresas privadas apadrinen algunos de estos emprendimientos.

Justificación: La falta de trabajo y de oportunidades laborales, aumenta la exclusión social y favorece la criminalidad. Es indispensable, plantear y ejecutar acciones de este tipo especialmente orientadas a los jóvenes, si se busca tener resultados satisfactorios en este campo. Es necesario aprovechar cierta capacidad de gestión instalada (Programa Promipyme y Trabajo Joven, por ejemplo) y la disposición existente en entidades empresariales, tal como acontece con la Cámara Americana de Comercio.

Institución responsable: La Secretaría de Estado de Trabajo y Secretaría de Industria y Comercio. La Procuraduría General de la República puede participar en la selección de las comunidades elegibles y acompañar la implementación del programa.

B. Acciones de Carácter Preventivo-punitivo.

1. *Trata de personas y prostitución infantil.*

Acción: A) Elaborar un *Programa de Prevención y Control de la Trata de Personas y la Prostitución Infantil*, que contemple lo siguiente:

- a) Acciones de concientización que desalienten la exposición a las personas u organizaciones que se ocupan de ello.
- b) Trabajar sobre sectores en riesgo, como los niños y niñas de la calle.
- c) Establecer mecanismos para detectar y desalentar el denominado "turismo sexual" en nuestro país.
- d) Declarar a ciertos centros turísticos, entre ellos Boca Chica, Cabarete y Sosua, como lugares para el "turismo familiar", con mayores restricciones para algunas formas de diversión y esparcimiento;
- e) Establecer mecanismos de control estricto en lugares de diversión nocturna, para evitar la presencia de menores de edad en los mismos, especialmente en aquellos que puedan aparecer asociados con la oferta de prestaciones sexuales.
- f) Mejorar el control de las fronteras y de las rutas marítimas utilizadas para el transporte ilegal de personas fuera del país.
- g) Implementar las medidas de protección previstas en la ley 173-03.

B) Instar a los órganos del Ministerio Público a mejorar los mecanismos de detección, investigación y persecución penal, especialmente en relación a los delitos previstos en la ley 173 – 03, para lograr mayor efectividad en relación a la lucha de las formas de criminalidad organizada vinculada con el área descrita.

En especial, deberá considerarse la comercialización de la prostitución infantil por internet, estableciendo acciones específicas y estrategias de cooperación con aquellos países que tienen importancia como destinatarios de dicho comercio.

Justificación: Este tema ha sido considerado prioritario en la *Declaración de Viena sobre la Delincuencia y Justicia: frente a los retos del siglo XXI* (abril de 2000), fijando en el punto 14), el año 2005 como plazo para conseguir una disminución apreciable de esta delincuencia en el mundo. También la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (56/261, enero de 2001), plantea la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces y sugiere algunas medidas específicas que corresponde tener en cuenta (cap. III). Por otra parte, la sanción de la ley 173 – 03, ofrece un mejor entorno normativo e impone la adopción de nuevas acciones en la dirección reclamada.

Institución responsable: En relación a las indicadas en A, Secretaría de Estado de la Mujer (acciones a, b y g); Secretaría de Turismo y Municipios (acciones d y e) Policía Nacional (acciones c y e) y Secretaría de Estado Relaciones Exteriores y Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas (acción f). En cuanto a las expresadas en B, corresponden a la Procuraduría General de la República y a la Policía Nacional. Comisión de Ejecución del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes.

2. *Violencia Intra-familiar y de Género.*

Acción: Se proponen las siguientes acciones:

- a) Establecimiento y/o fortalecimiento de los programas de atención a las víctimas de maltrato familiar (refugios, asistencia terapéutica, provisión de celulares para mujeres en riesgo, etc.);
- b) Sensibilización de las instituciones que suelen detectar casos de violencia familiar, especialmente a las autoridades policiales, escolares y sanitarias, para que brinden la atención adecuada a las víctimas y, en su caso, procuren la intervención de las instituciones especializadas;

- c) Fortalecer la actuación de las Fiscalías de Violencia contra la Mujer, en el ámbito del Ministerio Público, capacitando a los operadores, estableciendo protocolos de actuación (en especial en medidas de protección directas o jurisdiccionales) y construyendo redes para mejorar la ayuda a las víctimas;
- d) Establecer programas terapéuticos para personas violentas, en el ámbito del sistema de salud pública;
- e) Implementar un programa específico de resolución alternativa de estos conflictos, con perspectiva de género.
- f) Establecer una línea 1 – 200 (gratuita) de ayuda y asesoramiento a víctimas en riesgo, y otra para la denuncia anónima de los casos de maltrato o abuso de niños, de los que se rendirá cuenta a los órganos correspondientes, entre ellos la Fiscalía de Violencia contra la Mujer.

Justificación: La violencia intrafamiliar es un problema serio en el país, afecta a personas vulnerables, entre ellos a muchos niños, y tiene un efecto reproductor de otras formas de conductas violentas. Véase también lo expuesto en el Cap. V, ap. B – 1.

Institución responsable: La Secretaría de Estado de la Mujer, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Procuraduría General de la República, a través del Ministerio Público de Niños, Niñas, Adolescentes y Familia.

3. Corrupción en la función pública.

Acción: Se postulan las acciones siguientes:

- a) Iniciar un programa de sensibilización, prevención y control de la corrupción en el ejercicio de la función policial, de los órganos del Ministerio Público y judiciales, que incluya mecanismos de detección más efectivos.
- b) Elaborar un Repertorio de Medidas dirigidas a la Prevención y el Control de la Corrupción, que se hará llegar a los órganos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

- c) Encarar un programa de Recuperación de Activos producto de la Corrupción, seleccionando los casos existentes con mayor perjuicio para los fondos públicos.

Justificación: Los compromisos asumidos por el estado Dominicano al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción. Si bien el fenómeno de la corrupción es muy complejo, la focalización inmediata en las áreas apuntadas, hace posible desencadenar mayores acciones y, en alguna medida, obtener resultados en el mediano plazo.

Institución responsable: Procuraduría General de la República.

4. Lavado de activos y movimientos sospechosos de dinero.

Acción: Se propician las siguientes acciones:

- a) Traducir en medidas y acciones concretas, la previsión de la ley 72-02 (art. 38 y sgtes.), contra el lavado de dinero, especialmente en orden al cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sujetos que se ocupan de movimientos dinerarios indicados por la ley.
- b) Poner en marcha la Unidad de Análisis Financiero, establecida en la ley (art. 57), previendo la integración con componentes profesionales provenientes de la autoridad financiera, Dirección Nacional de Control de Drogas y de la Procuraduría General de la República.
- c) Propiciar el perfeccionamiento de los registros públicos de propiedades (inmuebles, vehículos, buques), de obligados tributarios, registro mercantil y de sociedades y los bancos de datos correspondiente a las declaraciones juradas de los obligados a rendirlas, facilitando el acceso a tales fuentes de información de la Unidad de Análisis Financiera y de la Procuraduría General de la República, en las condiciones que se establezcan.
- d) Capacitar y tecnificar a las unidades fiscales que se ocupen de la investigación y persecución de estos delitos, a fin de que estén en condiciones de actuar con eficacia.

Justificación: La necesidad de adoptar estas medidas surge de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias psicotrópicas y la Convención Interamericana contra

la Corrupción, a las que nuestro país se adhirió, y de las recomendaciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (56/261, de enero de 2001), en las que se reclaman a los Estados la adopción de medidas de amplio alcance para abordar eficazmente el problema del lavado de dinero en todos sus aspectos.

Institución responsable: Comité Nacional contra el Lavado de Activos, del que la Procuraduría General de la República forma parte, y esta última en lo atinente al punto 2. Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Valores. En lo tocante al literal d), el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, conjuntamente con las demás instituciones responsables señaladas.

5. Atención Integral a las Víctimas.

Acción: 1) Creación de la Comisión Multisectorial para la Garantía y Preservación de los Derechos de las Víctimas de Delitos Violentos (*Comisión Multisectorial Pro-Víctima*), encargada de brindar respuesta a las personas que han padecido graves victimizaciones.

2) Creación y puesta en funcionamiento de la Unidad de Atención a las Víctimas, en el ámbito de la Procuraduría General de la nación, para llevar adelante tareas de contención, asistencia y protección de las víctimas en los casos en que intervenga el Ministerio Público.

3) Elaboración de instructivos a los operadores del sistema de la justicia penal (policías, fiscales, jueces y empleados judiciales) para prevenir la victimización secundaria.

4) Elaboración de una cartilla conteniendo los derechos de las víctimas e instituciones de apoyo, para su entrega en las dependencias estatales que trabajan con víctimas.

Justificación: Si bien la protección y la consideración a las víctimas y la protección integral reclaman muchos más esfuerzos y medidas, las mencionadas representan un adecuado punto de partida para atender al problema planteado.

Institución responsable: Procuraduría General de la República y el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

6. Fiscalías de la Comunidad.

Acción: 1) Poner en marcha las Fiscalías de la Comunidad, a través de un proceso de transformación de las actuales fiscalías de destacamento y de la creación de nuevas unidades fiscales con las siguientes funciones básicas: a) actuar como instancia de atención primaria de los conflictos penales de esa comunidad (recepción de denuncias, atención de casos de flagrancia e investigación preliminar en casos sencillos); b) intervenir como instancia que promueva la resolución pacífica y desjudicializada de conflictos (conciliación, mediación, supervisión de acuerdos); c) brindar protección y asistencia a las víctimas, a través de recursos propios, comunitarios o de otras instituciones; d) identificar problemas criminales que preocupen a la comunidad y requerir la intervención de otros órganos del Ministerio Público, para que puedan actuar con eficacia; y e) participar en las redes de acción o programas de gestión comunitaria vinculadas con la prevención del delito y de la violencia, en representación del Ministerio Público.

Justificación: Las estrategias más modernas de Política Criminal recomiendan aplicar formas de intervención locales, lo cual reclama instaurar un proceso de descentralización de los órganos del Ministerio Público, para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas, ofrecer formas de justicia restaurativa y para participar en los programas de prevención extra-penal. Afortunadamente, en nuestro país existe un embrión de descentralización a través de las Fiscalías Barriales, de modo que debe tomarse esa experiencia, profundizarla y delimitar con claridad el campo de actuación.

Institución responsable: Procuraduría General de la República.

7. Daños al medio ambiente y delitos ecológicos.

Acción: Se propician las siguientes acciones:

- a) Fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Procuraduría General de Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Dirección de Parques, para mejorar los mecanismos de detección de las acciones lesivas al medio ambiente.
- b) Requerir a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales la realización de un Mapa del Daño Ambiental, que refleje el estado actual de situación, con indicación de regiones afectadas, actividades más nocivas, etc., y la fijación de metas alcanzables en el mediano y largo plazo.

- c) Delimitar adecuadamente el campo de actuación de la Procuraduría General de Medio Ambiente, a efectos de evitar la superposición de actividades con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.
- d) Reorganizar la Procuraduría General de Medio Ambiente, considerando las distintas regiones del País, a fin de que pueda desplegar su actividad con eficacia en todo el territorio nacional.
- e) Fortalecer la actuación de la Policía Ambiental, como auxiliar de la Procuraduría y de las autoridades administrativas, para que participe eficazmente en la detección e investigación de delitos ambientales.
- f) Establecer un Programa de Capacitación para los funcionarios de la Procuraduría General de Medio Ambiente, para posibilitar una actuación más eficaz en materia de investigación de estos delitos.

Justificación: Las razones indicadas en el Cap. V, ap. B – 5 y las obligaciones emergentes de la propia Ley 64 – 00 Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Institución responsable: La Procuraduría General de la República y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

8. Programas deportivos en las cárceles.

Acción: Organizar y ejecutar un conjunto de actividades deportivas en las cárceles de todo el país, en la forma que permitan las condiciones de seguridad de los establecimientos.

Justificación: El deporte representa un factor que alivia las tensiones provocadas por la privación de libertad y favorece la resocialización de las personas privadas de libertad.

Institución responsable: Dirección General de Prisiones y Secretaría de Estado de Deportes.

9. Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional.

Acciones:

En el marco del Plan de Seguridad Democrática anunciado por el Señor Presidente de la República 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 continuación:

- a. *Aumento del personal afectado a la función de policía preventiva:* Se afectarán 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.
- b. *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.
- c. *Separación completa y efectiva de las funciones de prevención y de investigación,* según dispone la Ley Institucional de la Policía Nacional (N° 96 – 04).
- d. *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.
- e. 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.
- f. *Reforma del escalafón y de los planes de estudio para ingresar a la fuerza policial:* Se establecerán indicadores de desempeño policial, a los fines de promover en base al mérito.
- g. *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.

Justificación: La Policía Nacional tienen problemas operativos concretos y acuciantes, por una falta de inversión en el sector durante los últimos años. Por ello, sin perjuicio de impulsar la reforma integral de la Policía Nacional, corresponde adoptar estas medidas de ejecución inmediata. En alguna medida, la Secretaría de Estado de Interior y Policía ha comenzado a desarrollar algunas líneas de trabajo en la dirección apuntada, de modo tal que estas acciones pretenden darle continuidad a las mismas.

Institución responsable: Secretaría de Estado de Interior y Policía y Jefatura de la Policía Nacional.

10. Seguridad fronteriza.

Acción: Promover la especialización de un cuerpo de seguridad para las fronteras, de modo que se evite el ingreso ilícito al territorio nacional de mercaderías, armas, sustancias controladas y se controle adecuadamente el flujo migratorio, en cumplimiento de los procedimientos legales, a fin de asegurar la debida aplicación de la política migratoria del Estado dominicano.

Justificación: Una política de seguridad democrática requiere que los controles fronterizos en el trasiego de bienes y personas operen regular y satisfactoriamente, a fin de que las iniciativas desplegadas sobre el fenómeno criminal surtan sus efectos en aquellos casos en que la actividad criminal está vinculada a fenómenos migratorios o de contrabando.

Institución responsable: Secretaría de Estado de Interior y Policía, Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, Procuraduría General de la República, Dirección General de Migración y Dirección General de Aduanas.

C. Acciones de exclusivo carácter punitivo.

1. *Verificación de antecedentes. Captura de Prófugos.*

Acciones: 1) Disponer la *verificación de los antecedentes penales* de toda persona contra quien el Ministerio Público inicie una investigación y decida darle curso, con particular énfasis en:

a) Verificar si fue beneficiado con indulto, con libertad condicional o con libertad provisional, a los fines de procurar la revocación correspondiente.

b) Verificar si se trata de una persona deportada de otro país, a los fines de identificar la naturaleza y gravedad de los hechos que generaron su deportación, datos que permitirán definir adecuadamente la estrategia procesal del Ministerio Público en la investigación correspondiente.

2) Crear un *Registro de Personas Prófugas de la Justicia* y un *Programa de Búsqueda y Captura de Prófugos de la Justicia*, para asegurar el sometimiento de las personas imputadas de delito a la jurisdicción de los tribunales.

Justificación: La cantidad de personas prófugas de la justicia o las que por falta de identificación adecuada sustituyen su identidad, representa un problema grave para el funcionamiento de cualquier sistema judicial, pero mucho más para uno de orientación acusatoria, en donde el juicio ocupa una posición central y se busca reducir el abuso de la prisión preventiva, toda vez que es indispensable crear un conjunto de condiciones que permitan realizar el juicio en un tiempo razonable y posibilitar la actuación de los jueces. Por ello, resulta necesario mejorar y tecnificar los registros que actualmente lleva la Policía Nacional y definir un programa de localización y aprehensión eficaz.

Institución responsable: Procuraduría General de la República y Policía Nacional.

2. Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Acción: Creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, como órgano de apoyo científico y técnico a la investigación criminal, dependiente de la Procuraduría General de la República.

Justificación: Las razones explicitadas en el Cap. V, ap. C – 5.

Institución responsable: Procuraduría General de la República.

3. Unidad de Atención a las Víctimas.

Acción: Creación de la Unidad de Atención a las Víctimas, como órgano dependiente de la Procuraduría General de la República y destinado a la contención, asesoramiento, protección y acompañamiento de las víctimas de los delitos. Y para la articulación con otras organizaciones, estatales y no gubernamentales, que también se ocupen de esta temática.

Justificación: Las razones explicitadas en el Cap. V, ap. B – 2 y C – 1.

Institución responsable: Procuraduría General de la República. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

4. Programa de Capacitación de Policías y Fiscales en Investigación Criminal.

Acción: Poner en marcha un conjunto de acciones de capacitación para Policías en funciones de investigación y para fiscales sobre investigación criminal, previendo diversos niveles (elemental, medio y superior), para contribuir a la profesionalización y tecnificación de la investigación.

También deben considerarse algunas modalidades criminales específicas (entre ellas los delitos complejos) y sobre la cadena de custodia de la evidencia, a fin de contribuir a una persecución penal más eficaz.

Justificación: Las razones explicitadas en el Cap. V, ap. C – 4.

Institución responsable: Procuraduría General de la República y Policía Nacional. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

5. Oficina de Control de Obligaciones Sustitutivas.

Acción: Crear una Oficina de Control de Obligaciones Sustitutivas, para el seguimiento y supervisión de las obligaciones impuestas como consecuencia de la suspensión de los procedimientos y suspensión condicional de la pena, y de los compromisos asumidos en los acuerdos reparatorios.

Justificación: La regulación de las medidas de coerción del nuevo código, que pretenden hacer de la privación de libertad durante el proceso de uso excepcional, y el mismo régimen penal para las penas de corta duración, exigen contar con un órgano de control de las otras modalidades, a fin de evitar que se desnaturalicen en los hechos los fines

Institución responsable: Procuraduría General de la República. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

6. Programa de Descongestión de causas del viejo sistema.

Acción: Continuar, profundizar y controlar la ejecución del programa de descongestión de causas del viejo sistema dispuesto por la ley de implementación

del nuevo Código, a fin de crear las condiciones necesarias para no dificultar la aplicación del nuevo sistema y liberar recursos institucionales.

En ese sentido, debe ponerse en marcha un conjunto de acciones específicas para las causas por delitos graves y complejas del viejo sistema, a fin de concluir en un tiempo razonable la investigación y posibilitar la realización del juicio en aquellos casos que así lo ameriten.

Justificación: Lo expuesto en el Cap. V, ap. C – 3.

Institución responsable: Procuraduría General de la República y Suprema Corte de Justicia.

7. Oficina de Recepción de Denuncias y Atención Permanente.

Acción: Crear una Oficina de Denuncias y Atención Permanente, que funcione durante las 24 horas del día en el Distrito Nacional, en la Provincia de Santo Domingo y en Santiago de los Caballeros (primera etapa), para facilitar la accesibilidad del servicio a las víctimas de los delitos y mejorar la capacidad de respuesta frente a situaciones de urgencia.

Para ello deben definirse las pautas de intervención de la oficina, capacitar adecuadamente a los operadores y dotarlo de los medios de comunicación que aseguren accesibilidad de los usuarios y de los funcionarios de las distintas unidades policiales. Además debe darse una adecuada difusión en los medios de comunicación y en determinados espacios con alta concurrencia de las personas (hospitales, comisarías, dependencias judiciales, etc.)

Justificación: Las expuestas en el Cap. V, ap. B - 2 y C – 1.

Institución responsable: Procuraduría General de la República.

8. Línea Telefónica contra la Corrupción.

Acción: Instalar un servicio de atención telefónica permanente (automatizado) para recibir denuncias anónimas sobre casos de corrupción en la función pública, que deberán ser examinadas por el Departamento de Prevención de la Corrupción (DPC), a fin de determinar su verosimilitud y viabilidad de iniciar una investigación.

Justificación: Las expuestas en el Cap. V, ap. B – 3.

Institución responsable: Procuraduría General de la República.

9. Racionalización de la Prisión Preventiva.

Acción: Emitir una directiva general a todas las Unidades Fiscales con un conjunto de criterios e instrucciones, haciendo un seguimiento constante de las causas judiciales a fin de obtener los pronunciamientos jurisdiccionales que correspondan en un plazo razonable y reducir la proporción de presos sin condena.

Justificación: Las expuestas en el Cap. V, ap. C – 7, en particular el índice de presos sin condena, que es uno de los más altos del mundo.

Institución responsable: Procuraduría General de la República y Suprema Corte de Justicia.

X. CONCLUSIONES.

La Procuraduría General de la República tiene conciencia de los graves problemas sociales y económicos por los que atraviesa el país y no ignora las dificultades del sector público, pero esto no puede ser la excusa para postergar las decisiones y acciones que reclama la política criminal.

Por el contrario, debe ser un acicate para asumir una empresa difícil y de largo alcance. Nuestro pueblo está harto de impunidad y reclama justicia; está enfermo de violencia, y reclama paz y seguridad.

Debemos estar conscientes de que la madurez de una sociedad no depende tanto de la ausencia de conflictos, sino de la calidad de sus instituciones y de las formas establecidas para prevenir y resolver tales conflictos.

Esta propuesta expone problemas y plantea soluciones. Todos los que tengan responsabilidad en esta materia tienen la oportunidad de decidir en cual de estos lugares se ubica, es decir ser parte del problema o ser parte de la solución.
