

Nueva Sociedad Separatas

Lilian Bobea

**¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al
policiamiento militar: implicaciones para las políticas de segu-
ridad ciudadana en el Caribe**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.
90-102.

¿Juntos pero no revueltos?

*De la militarización
policial al policiamiento militar:
implicaciones para las políticas
de seguridad ciudadana
en el Caribe*

Lilian Bobea

El presente artículo trata sobre el uso de las Fuerzas Armadas como un recurso estatal para frenar el auge de la criminalidad en países como la República Dominicana, en momentos en que la presión social aboga por una desmilitarización de las policías, lo que plantea un nuevo dilema a la profesionalización y a la democratización del ejercicio policial, así como al involucramiento y relacionamiento de la ciudadanía en los temas de seguridad pública, alejando las posibilidades de control civil sobre las políticas y los recursos orientados a garantizarla.

Pese a la creciente presión social que existe en la República Dominicana para que se desmilitarice la institución policial, las prácticas militarizantes que caracterizan sus orígenes están más vigentes que nunca como resultado de la progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos castrenses, a fin de garantizar la seguridad del Estado por encima de todo.

Lilian Bobea: socióloga dominicana (MA, State University of New York, Binghamton); investigadora y docente de Flacso - República Dominicana; autora de *Soldados y ciudadanos en el Caribe*, Flacso, Santo Domingo, 2002; y de *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Palabras clave: militarización policial, control público, seguridad ciudadana, Caribe.

Nota: Este artículo fue originalmente presentado en la conferencia «Políticas de defensa: desafíos externos y restricciones internas» organizada por Rut Diamint, en Buenos Aires, el 26 de septiembre de 2002, y publicado por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars como un informe especial con el mismo nombre (edición al cuidado de Tamara Taraciuk).

La policía dominicana se ha conformado por procesos de transferencia de militares activos, y ha estado comandada desde su constitución por oficiales de las Fuerzas Armadas¹. Históricamente se ha utilizado a los militares en tareas de contención de huelgas, represión política e incluso desalojo de tierras². Hasta la fecha ha sido imposible superar el escollo de la subordinación de las fuerzas policiales a la militar, y también que ellas establezcan una relación más bien horizontal con las estructuras castrenses y menos vertical con la sociedad dominicana.

La otra cara de esa moneda no solo refleja el carácter policial que define el origen de la Guardia Nacional, la Guardia Rural, el Ejército nacional hasta llegar a las actuales FFAA; adicionalmente el proceso de «institucionalización» del organismo militar dominicano traza una trayectoria de diferenciación, mimetización y finalmente asimilación de la función policial, que amenaza actualmente la naturaleza misma de los cuerpos castrenses. Esa tendencia se exagera con los cambios en el ámbito de la seguridad nacional y hemisférica: la pérdida de relevancia de la función de defensa y su orientación al ámbito interno, la crisis de identidad por la que han atravesado muchos ejércitos en la región, y la necesidad de reconvertirse para sobrevivir a esos cambios.

***Los militares
han pasado
a redefinir sus roles,
ya no solo
como guardianes,
sino también como
reconstructores
de la nación***

Un poco de contexto

Los eventos que marcaron las últimas décadas del siglo pasado y los inicios del presente, entre los que cabe destacar el fin de la Guerra Fría, las experiencias democratizadoras, así como los procesos de ajuste macroeconómico por los que atravesó la mayoría de los países latinoamericanos y los pequeños Estados caribeños, si bien catapultaron el agotamiento de modelos de supremacía militar, dejaron también a la mayoría de estos Estados embarcados con unas fuerzas armadas y de seguridad desproporcionadas en relación con los exiguos presupuestos, con la capacidad política e institucional para ejercer control sobre ellas, y con el grado de tolerancia ciudadana ante la falta de control civil y

1. Desde la constitución de la Policía Nacional, a mediados del siglo XIX, 42 jefes de la policía, de un total de 64, han provenido de las FFAA.

2. La huelga nacional que tuvo lugar durante la primera semana de noviembre de 2003, y que arrojó un saldo de siete muertos y centenares de heridos, fue calificada por algunos como «una guerra», en alusión a la cantidad de militares desplegados. Las denuncias al respecto motivaron que el secretario de las FFAA, teniente general José M. Soto Jiménez, saliera en defensa de los cuerpos castrenses declarando que «Las Fuerzas Armadas participaron en auxilio de la Policía Nacional en la disuasión y en la prevención de desórdenes que podían ser mayúsculos» en *El Caribe*, 12/11/03.

***La reiterada
práctica
de los gobiernos
de emplear militares
en actividades
que trascienden
su tradicional
campo de incidencia
constituye
una tendencia que
va reafirmandose***

los temores de que eventualmente se produzcan nuevos asaltos castrenses al poder. Esta realidad colocó al liderazgo político regional en la difícil situación de tener que encontrar un nicho adecuado para que las fuerzas de seguridad ejerciesen sus funciones en los nuevos ámbitos que les corresponden, mientras sectores proclives a la ampliación de espacios democráticos exigían al mismo tiempo que se propiciara un equilibrio más favorablemente democrático de las relaciones cívico-militares.

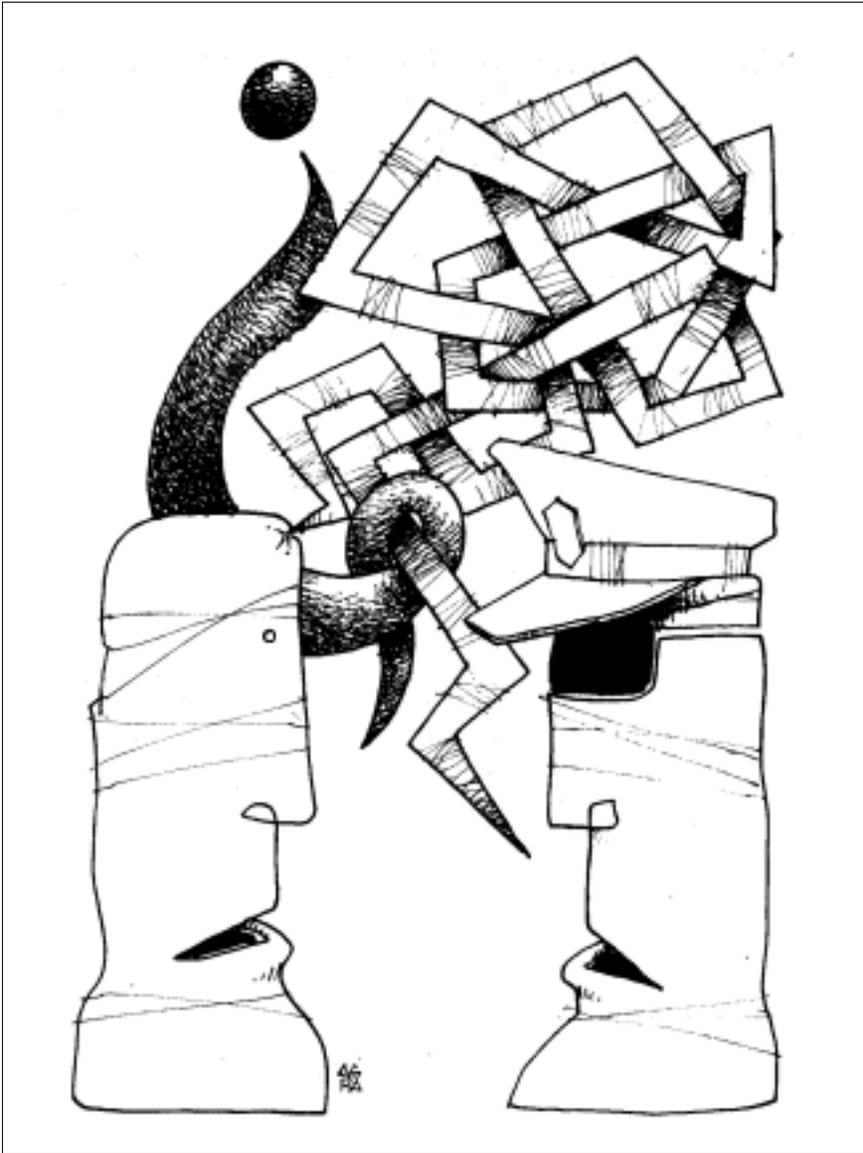
Una salida a este dilema ha sido la redefinición y mayor «elasticidad» del concepto de seguridad. Como resultado, es cada vez más común la tendencia a articular la seguridad y el desarrollo, identificando la pobreza y la desigualdad social como los potenciadores más determinantes de conflictos intraestatales, de ingobernabilidad y de la hiperbolización de la inseguridad. En consecuencia, los militares han pasado a redefinir sus roles, ya no solo como guardianes, sino también como reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos públicos y privados. Progresivamente han ido asumiendo nuevas funciones en el campo de la seguridad ciudadana, la acción cívica y el desarrollo estratégico nacional, incorporando estos componentes a su propia doctrina militar, diluyéndose así de manera muy pragmática la separación operativa entre seguridad ciudadana y defensa.

Hal Klepak destaca las razones para la asimilación de esos roles duales al afirmar que «los gobiernos entienden que los militares constituyen un recurso accesible, subordinado, disciplinado, expandido y armado»³. Para los militares latinoamericanos y caribeños, la asunción de estas funciones tangenciales propone una salida a su crisis de reinserción social.

Así, la reiterada práctica de los gobiernos de emplear militares en una miríada de actividades que trascienden su tradicional campo de incidencia constituye una tendencia que va reafirmandose⁴. En América Latina, la lucha antinarcóticos

3. «Unreasonable Expectation Usually Bring Disappointment: The 'New' Missions of Latin America's Armed Forces Twelve Years after the Cold War», trabajo presentado en la Latin American Studies Association (LASA), Washington, septiembre de 2001.

4. De manera más enfática, en Estados Unidos los eventos del 11 de septiembre de 2001 propiciaron un giro dramático en materia de seguridad interna y reabrieron un viejo debate alrededor de la ley *Posee Comitatus*, que desde 1878 rige el uso de fuerzas militares para la aplicación de la ley a civiles dentro de esa nación. La ley, que surgió en el contexto de la guerra civil, reiteraba el uso exclusiva-



ha sido el caballo de Troya para la ratificación de militares en actividades de orden público y policiales en países como México, Colombia, y los de la región andina y el Caribe. En este sentido, han fluido recursos a través de programas privados auspiciados por proveedores norteamericanos de armas pequeñas, de los cuales se han beneficiado compañías privadas de seguridad y de venta de arsenales, con frecuencia propiedad de militares activos y oficiales policiales.

Ello no deja de tener derivaciones contraproducentes, especialmente en mercados muy abiertos y desregulados, donde muchas armas son obtenidas de manera ilegal por bandas criminales que luego logran legalizarlas por canales oficiales involucrados en actividades ilícitas. Correlativamente, en no pocos casos el *know-how*, la accesibilidad y la inexistencia de controles internos y externos,

En Jamaica, acciones arbitrarias conducidas por militares han derivado en numerosos ajusticiamientos de supuestos delincuentes y sospechosos

han propiciado las condiciones favorables para el involucramiento informal de agentes policiales en actividades relacionadas con lavado de dinero y tráfico de armas en países con poca tradición de rendimiento de cuentas por parte de los cuerpos de seguridad, como en los casos de Haití y la propia República Dominicana.

Crecientemente, la lucha antiterrorista ha probado ser el pie de amigo que han utilizado gobiernos impopulares para institucionalizar la violencia y ejercer el control social a través de sus organismos policiales y militares de seguridad. En la mayoría de los países del Caribe donde también existen FFAA, los cuerpos policiales cuentan con unidades SWAT de asalto y contrainsurgencia urbana. En la República Dominicana estas unidades de fuerza conjunta son las encargadas de enfrentar las manifestaciones cuando la resistencia popular alcanza un punto álgido. Los policías, trajeados en ropa de camuflaje y con las caras pintadas, portando y usando armas largas, no tienen en verdad muchos elementos que los distinguan de «los SWATs» de las FFAA. De hecho, ambas unidades se intercambian efectivos, comparten el mismo entrenamiento y planifican la disuasión contra la insurgencia popular urbana. En verdad, la diferencia estriba en las responsabi-

mente exterior de la fuerza militar y los aparatos orientados a la guerra y la defensa, como una forma de garantizar el respeto de los derechos humanos en el ámbito nacional. Aunque es sabido que en el pasado la ley *per se* no siempre ha impedido que los gobiernos utilizaran la fuerza militar dentro de la nación, además ha sido enmendada a fin de posibilitar el involucramiento y entrenamiento militar de la policía estadounidense en actividades antinarcóticos, y la creación de unidades SWAT (por su denominación en inglés: Special Weapons and Tactics) en circunscripciones policiales con más de 50.000 habitantes. Sin embargo, la *Posee Comitatus* confronta serios problemas en el marco del reforzamiento de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Su naturaleza restrictiva continuará siendo materia de debate en el contexto de la nueva realidad de seguridad que confronta EEUU, pero también tiene implicaciones más allá de las fronteras estadounidenses y se observa en las iniciativas desarrolladas por el Comando Sur en el Caribe. En los últimos años, militares norteamericanos de este comando han estado directamente involucrados en entrenamientos conjuntos de militares y policías (programas *tradewinds*); funciones policiales de control y restablecimiento del orden público en Haití; supervisión y entrenamiento de militares y policías para el control fronterizo República Dominicana/Haití; inspección de cárceles dominicanas y entrenamientos en derechos humanos.

lidades de más largo alcance y los niveles de mayor autonomía propios de los organismos castrenses, que van en detrimento de la institución policial⁵.

De lo dicho, no es aventurado afirmar que si hay un campo donde los militares se sienten más en casa en este proceso de reconversión al que aludimos es el de la seguridad ciudadana y el control del orden público, en la medida en que éste se plantea como una extensión «natural» de sus funciones originarias como garantes de la soberanía y la integridad territorial, roles por demás característicos de los ejércitos caribeños y aspectos ambos que coadyuvaron a la conformación y consolidación de sus respectivos Estados. Adicionalmente, el empleo de las FFAA como un recurso para frenar el auge de la criminalidad ha ido de la mano con la incapacidad de los gobiernos para aplicar políticas preventivas e integrales de control de la delincuencia.

Pese al hecho documentado de que los países del Caribe aún poseen en promedio tasas de criminalidad relativamente bajas en comparación con el resto de América Latina⁶, en el plano interno, la tendencia de los gobiernos del área ha sido al endurecimiento de las prácticas y mecanismos coercitivos y, consecuentemente, al reforzamiento geométrico de sus estructuras policiales y militares en el combate al crimen callejero, en la misma proporción en que desatienden el enfrentamiento de la criminalidad organizada y de cuello blanco.

Amparados en el argumento de que la sofisticación de la delincuencia en el uso de técnicas, métodos y recursos para ejercer sus acciones supera la capacidad

En la República Dominicana, las demandas de diversos sectores de la ciudadanía al Gobierno se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público

5. En una de las últimas protestas escenificadas en Santo Domingo, el secretario de las FFAA declaró que: «Los llamados a huelga son legítimos, pero las Fuerzas Armadas estamos para evitar que se caldeen los ánimos», advirtiendo que «los cuerpos castrenses han elaborado un plan de contingencia para prevenir sucesos lamentables» (*El Caribe*, 4/11/03). Pocos días más tarde, en una reunión convocada por el presidente de la República con los cuerpos castrenses y la policía, el mandatario dio órdenes a los organismos de seguridad para que «tranquearan» a los jóvenes que participaran en la protesta que había sido convocada. Para los pobladores, la salida de «los SWATs» a la calle probablemente signifique el fin de la protesta; la gente se recoge porque teme por su vida, y, ciertamente, el riesgo de perderla es incuestionablemente más alto que en los enfrentamientos cotidianos con los «cascos negros», como se denomina a la policía común.

6. A excepción de Puerto Rico, cuyas tasas de homicidios están por encima de 20 muertes por 100.000 habitantes, y de Jamaica, donde la violencia política y el número de víctimas como consecuencia de la brutalidad policial impone un sesgo importante en las tendencias comparadas con América Latina, las tasas de homicidios en los pequeños Estados caribeños están entre 15 y 18/100.000 habitantes.

de las policías para combatirla, el liderazgo regional gobernante, civil y militar, ha justificado el involucramiento de las FFAA, asumiéndose implícitamente la criminalidad como una cuestión de guerra, sujeta a ser librada en el campo de batalla interurbano y fundamentalmente en los barrios económica y socialmente marginados.

Diversas iniciativas han sido puestas en marcha a lo largo del Caribe, entre ellas la creación de unidades conjuntas de patrullaje en la República Dominicana y Puerto Rico, y una fuerza anticrimen militar-policial (la Crime Management Unit) en Jamaica, encargada de realizar redadas, patrullar y conducir chequeos en barrios populosos y áreas turísticas e imponer Estados de sitio. En adición a la conformación de instancias y estructuras mixtas, también se han conformado componentes operativos que tienden a hibridizar las instituciones de control vía la creación de «aparatos». Entre éstos son cada vez más comunes las unidades de patrullaje mixtas y antiterroristas. Básicamente los gobiernos han expandido las funciones de los cuerpos de seguridad para su incursión y desempeño en esos nuevos escenarios. Tal es el caso de la ampliación de funciones de la Island Special Constabulary Force (ISCF) de Jamaica, realizada por la presente administración para incluir responsabilidades relacionadas con la seguridad de los puertos, tráfico, agricultura y medio ambiente. Esta medida se ve como una forma de garantizar el control centralizado de las unidades operativas encargadas de la aplicación de la ley y, de acuerdo con el primer ministro P.J. Patterson, busca «enfrentar la creciente incidencia del desorden público que enfrenta el país» (*The Gleaner*, 25/10/00).

Estas modalidades de *interface* entre militares y policías presentan la particularidad de que, al orientarse a la solución de situaciones críticas, captan las simpatías de sectores de la ciudadanía que entienden que los militares están cumpliendo con una función social de control de la delincuencia. Sin embargo, denuncias crecientes provenientes de organizaciones civiles pro derechos humanos y de participación ciudadana, como Jamaicans for Justice en Jamaica y la Fundación Institucionalidad y Justicia en la República Dominicana, cuestionan la efectividad e implicaciones de la creciente implementación de tales unidades. En Jamaica, acciones arbitrarias conducidas por militares han derivado en numerosos e innecesarios ajusticiamientos de supuestos delincuentes y sospechosos, y también han contribuido a exacerbar la confrontación entre presuntos delincuentes y fuerzas de control en áreas densamente pobladas de los barrios marginales –con desenlaces extremos, como sucediera en una operación conjunta en Tivoli Gardens, Kinstong, donde murieron 27 personas en un enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad e individuos armados (*The Gleaner*, 25/10/00).

En julio de 1999, el primer ministro Patterson, habiendo declarado previamente que el país se encontraba «en guerra» contra los criminales, anunció la asignación de tropas de la armada jamaicana para el reforzamiento de la seguridad de 15 áreas de la ciudad de Kingston⁷.

En la República Dominicana, las demandas de diversos sectores de la ciudadanía al Gobierno, para que tomase medidas efectivas frente al percibido auge de la criminalidad, se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público, y en la conformación de batallones mixtos de patrullaje policía-FFAA, sin mediar protocolos claros de procedimiento entre ambas instituciones, ante el servicio que estarían supuestos a brindar a los ciudadanos.

En términos del impacto institucional de estas iniciativas, si bien algunas tienen un carácter provisional y tienden a desarticularse cuando el peligro previsto desaparece, otras, por el contrario, resultan más permanentes, en la medida en que modifican las estructuras institucionales de los cuerpos del orden para adaptarlos a las nuevas necesidades y tareas. Se crean instancias de mando, se incorporan nuevas normativas y reglamentos y se abren nuevos presupuestos para tales fines.

De esta suerte, en lugar de promoverse la racionalización de los recursos destinados a las fuerzas de defensa, y su reorientación para entrenar, equipar y aumentar las capacidades de los organismos policiales, los gobiernos han tendido a transferir funciones de los últimos a las primeras. Así, la labor de apoyo a las instituciones policiales permanece como una de las funciones explícitas de los cuerpos castrenses dominicanos, jamaicanos, guyaneses, cubanos, barbadenses y trinitarios –por mencionar algunos de los países que poseen FFAA separadas de las fuerzas policiales– sin que hasta el momento ello haya coadyuvado a la superación de las crisis institucionales de los cuerpos policiales en cuestión, o haya contribuido a promover apoyos gubernamentales a iniciativas preventivas provenientes de la ciudadanía. A nuestro juicio, este enfoque militarista aporta poco a la solución de problemas que tie-

La labor de apoyo a las instituciones policiales permanece como una de las funciones explícitas de los cuerpos castrenses dominicanos, jamaicanos, guyaneses, cubanos, barbadenses y trinitarios

7. «Jamaica Alarmed by Crime Upsurge» en *Caribbean Insight*, 16/7/99, Londres, p. 4.

nen orígenes sociales y que son incentivados por la falta de políticas públicas consistentes.

La experiencia dominicana

En la República Dominicana, la nueva Ley Orgánica de las FFAA establece entre sus principios fundamentales «la defensa de la independencia e integridad de la República, el *mantenimiento del orden público* y el sostenimiento de la Constitución y las leyes», reafirmando el fuero militar sobre los cuerpos policiales al destacar que: «El secretario de Estado de las Fuerzas Armadas *tendrá resguardo sobre los cuerpos policiales* y demás organismos armados regulares no adscritos a las Fuerzas Armadas».

Mientras constitucionalmente policías y militares comparten el mismo mandato de control del orden público y los mismos preceptos de no deliberación y jerarquización, subyace, sin embargo, una marcada diferencia en los principios que sindicán la naturaleza de cada cuerpo. La consigna militar de proteger el orden público resulta sumamente amplia (control de disturbios, combate a la delincuencia, a la criminalidad) y se orienta a garantizar la gobernabilidad a toda costa, aun por encima de los derechos ciudadanos. Ello contrasta con el perfil esperado de naturaleza civil de la orientación del servicio policial, cuyo objeto constitucional se orienta a:

... proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente ... con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y el desarrollo económico sostenible del país.⁸

Antes y ahora, los militares dominicanos han realizado funciones policiales o de control del orden público en: desalojos de tierra de tomas ilegales; control de protestas, como fuerzas de choque, incluyendo equipos especiales (SWAT); control absoluto del flujo migratorio fronterizo; control de cárceles⁹; interdicciones de viajes de emigrantes indocumentados; actividades antinarcóticos internas (cateo y arrestos en barrios de la capital); patrullaje conjunto con la policía en barrios de las ciudades principales; redadas especiales para captación de armas ilegales; vigilancia de escuelas y hospitales públicos.

Correlativamente, la militarización de la Policía Nacional dominicana es un hecho que se observa en la estructura verticalista que rige y define a la institu-

8. Ley Orgánica de la Policía Nacional, sometida al Congreso dominicano y aún en proceso de aprobación.

ción y también en su configuración, esencialmente castrense en términos simbólicos, doctrinales, organizativos, operacionales y de su relación con la sociedad. Se refleja igualmente en el *entrenamiento* un semiclaustro, «militar, vertical y deshumanizante», según nos declarara un general de brigada de la policía, así como en la formación de corte militar que se enfatiza en operaciones especiales y de contrainsurgencia urbana.

Doctrinariamente la policía se define, al igual que los cuerpos castrenses, como una institución obediente, no deliberativa, lo que se traduce en una verticalidad absoluta en el manejo de políticas y de información transparente a la ciudadanía. En términos *estructurales*, pese a depender formalmente del secretario de Interior y Policía, en la práctica la jefatura policial responde directamente al Ejecutivo, con un vínculo cruzado con el secretario de Estado de las FFAA, que obvia al Ministerio Público y que se observa en la práctica aún vigente de transferir contingentes activos de efectivos militares a los cuerpos policiales, comandados desde hace más de siete décadas en más de un 66% por oficiales provenientes de la institución militar.

En términos *organizativos*, la Policía Nacional responde a una estructura jerarquizada, con rangos militares, que no ha podido ser erradicada, ni aun en los momentos más controversiales de la iniciativa de reforma. La institución posee un sistema de justicia particular y paralelo que descansa en los tribunales policiales, los cuales permiten un amplio margen de impunidad y también de injusticia, al ser juzgados los funcionarios en jurisdicciones de excepción. Por si no fuera concluyente lo declarado por un alto oficial policial: «... a fin de cuentas es un hecho que todos somos militares»¹⁰, la relación de la institución con el resto de la ciudadanía se caracteriza por una falta de transparencia casi absoluta en el manejo de recursos y en la asunción de políticas.

Por todo lo dicho, resulta evidente que la frontera que separa las funciones de defensa de las de control del orden público y seguridad ciudadana se hace cada vez más porosa. La razón esencial estriba en la imposibilidad de superar la tradición autoritaria, verticalista y centralizadora que se muestra reticente a desarticular o reducir los niveles de incidencia del poder castrense en la sociedad. Los militares obtienen los recursos (presupuestales) que deberían orientarse al fortalecimiento y creación de capacidades e instancias de las instituciones policiales, siendo éstas cada vez más ineficientes y deslegitimadas por las

9. De un total de 32 cárceles, 20 se encuentran bajo el control directo del Ejército dominicano.

10. Entrevista a un general de brigada de la Policía Nacional.

Cronología del proceso de conformación de las fuerzas de seguridad en República Dominicana

- 1844 Fundación de la República. Orden del Ejecutivo crea y organiza las FFAA (Decreto 23).
- 1845 Creación de comisiones militares para juzgar conspiradores.
- 1845 Decreto 61 de organización del Ejército.
- 1845 Instauración de código penal militar para tropas de tierra y mar.
- 1848 Decreto 133 sobre organización de la Guardia Cívica.
- 1848 Ley 147 crea la Policía Urbana y Rural.
- 1849 Decreto del Poder Ejecutivo sobre regulación de armas de fuego.
- 1857 Decreto 487 sobre organización del Ejército.
- 1857 Por decreto se declara a todos los dominicanos de 15 a 60 años en actividad de servicio y sujetos al servicio militar obligatorio.
- 1860 Reglamento 648 para el Cuerpo de Vigilantes y Seguridad Pública.
- 1864 Decreto 789 sobre organización de la Guardia Nacional.
- 1864 Se organiza la Guardia Nacional Republicana.
- 1874 Resolución 1.358 que crea los cuerpos militares en varias provincias.
- 1880 Por decreto presidencial se crean los cuerpos de Policía Rural.
- 1884 Decreto que sanciona el código penal y de procedimiento militar.
- 1902 Establecimiento de las escuelas de academia militar en el Ejército.
- 1903 Eliminación de los cuerpos de policías militares.
- 1905 Ley 4.576 crea la Guardia Rural.
- 1911 Se forma la Guardia Nacional (probablemente una mezcla de los cuerpos de la policía rural y la urbana y la Guardia Rural) y se emite una orden de la Secretaría de lo Interior, prohibiendo a los militares inmiscuirse en asuntos ajenos al Ejército.
- 1915 Se prohíbe el tráfico de armas y municiones con Haití.
- 1916 Resolución 5.492 sobre las fuerzas de la Guardia Republicana que se mantienen subordinadas.
- 1916 Resolución 5.493 que reduce las compañías de la Guardia Republicana.
- 1917 Por Orden Ejecutiva 47 del gobierno militar de Santo Domingo se crea la Guardia

prácticas militarizantes que privilegian la brutalidad, el acercamiento a los ciudadanos como potenciales infractores y enemigos del Estado, y la constitución de asociaciones de malhechores dentro de las mismas instituciones¹¹.

En este sentido, aun queda mucho por avanzar en el esclarecimiento de las áreas grises que conlleva la superposición de dos instancias de control de natu-

11. La incorporación de prácticas aberrantes por parte de la policía dominicana, como la mutilación de miembros de jóvenes considerados delincuentes, les ha ganado el mote de «los cirujanos», «los parte-patas» o «el escuadrón de la muerte» a ciertos grupos de oficiales responsables de más de 22 casos de mutilaciones de muchachos de entre 18 y 30 años residentes de barrios humildes, durante 2003. El caso más publicitado es el de un joven pelotero dominicano del equipo de Oakland, quien había firmado para jugar en Kansas City, malogrado por una amputación provocada por cinco disparos descargados a quemarropa por una patrulla policial, luego de haberlo detenido bajo acusación de robo. Respecto a estos hechos, el comandante policial encargado del área declaró que «las agresiones dirigidas contra las piernas de alegados delincuentes es la muestra de que la Policía

Nacional Dominicana, ya bajo el arbitrio de la ocupación norteamericana (con regulaciones y preceptos como que los jefes del cuerpo tenían que ser militares norteamericanos). La Orden Ejecutiva 54 reglamenta la actuación de la Guardia Nacional en el gobierno militar.

1917 Por Orden Ejecutiva 47 se crea el Cuerpo de Policía que reemplaza a la Guardia Republicana.

1920 Por Orden Ejecutiva 392 se declara abolida la Guardia Republicana. Se derogan todas las leyes sobre el Ejército y la Marina existentes hasta 1916 (ocupación de EEUU).

1921 Mediante Orden Ejecutiva, se cambia el nombre de la Guardia Nacional Dominicana al de Policía Nacional Dominicana. Se establece en la Secretaría de Estado de lo Interior y Policía el puesto de inspector de la policía. Se crea la escuela militar de Haina.

1923 Ley establece los Consejos de Guerra para la Policía Nacional.

1927 Un decreto cambia el nombre de la Policía Nacional Dominicana por el de Policía Nacional, y en ese mismo año se emite una ley que convierte a la Policía Nacional en una Brigada de dos regimientos comandada por un general de brigada.

1928 Se convierte el Cuerpo de la Policía Nacional en el Ejército nacional.

1932 Ley 283 crea el Arma de Aviación.

1935 Se refunden todas las policías en una sola Policía Nacional (PN).

1966 Ley 205 crea la escuela vocacional de las FFAA y la PN.

1967 Ley 206 pasa la Dirección General Forestal a la Secretaría de Estado de las FFAA.

1978 Ley 856 pasa la administración de los comedores económicos del Gobierno dominicano a la Secretaría de Estado de las FFAA. La Ley 857, dispone que el Departamento Nacional de Investigaciones estará bajo la dependencia de las FFAA.

1979 Decreto 691 dispone que los programas realizados por la Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas serán supervisados por la Secretaría de Estado de las FFAA.

1982 Decreto 3.013 crea el Instituto de Seguridad Social de las FFAA y la PN, adscrito en su totalidad a la Secretaría de Estado de las FFAA.

Fuentes: Gacetas oficiales, Archivo General de la Nación.

raleza marcadamente diferente. Entre esos vacíos cabe destacar factores muy concretos como el uso no regulado de la fuerza, la inexistente separación de funciones en el manejo cotidiano del orden público, y las precarias articulaciones institucionales entre el sistema de control preventivo, el de justicia y el criminal. Sin embargo, este resulta ser un malestar compartido a lo largo y ancho de la región del Caribe, donde las elites políticas y las fuerzas de seguridad han priorizado una respuesta reactiva y contrainsurgente para enfrentar el crimen y el descontento popular, y donde las áreas residenciales urbanas han pasado a ser definidas como verdaderos «campos de batalla».

respeto la vida», insistiendo en que, «la Policía Nacional lo primero que tiene que hacer es preservar la vida. Se ha preservado la vida a los delincuentes, inclusive disparándoles en órganos no vitales para no hacerles daño» (*El Caribe*, 18/2/04).

Todas estas tendencias, con proyecciones tanto locales como regionales, contribuyen a reasignarle un rol protagónico a los militares, en la medida en que estas «nuevas zonas de guerra» presentan, como lo declaró el superintendente de la ISCF de Jamaica, James Forbes, «tasas de criminalidad solamente comparables con las de países involucrados en guerras civiles». Ello ha dado lugar a incrementos de efectivos, armamentos y recursos militares, orientados a la lucha contra la criminalidad en los pequeños Estados de la región del Caribe.

A manera de conclusión

La función policial, en tanto eje funcional y necesario para la gobernabilidad democrática, debe sustentarse y en gran medida recrear la finalidad esencial del Estado, que como lo instruye la Constitución dominicana, es responsable de garantizar «*la protección efectiva de los derechos de la persona y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos*»¹². El logro radica en la superación de las dificultades que enfrentan actualmente los cuerpos policiales de la región para convertirse en instituciones de carácter civil, democráticas y orientadas al servicio público.

El hecho cierto de que en las sociedades del Caribe aún predominan formas autoritarias y verticalistas de ejercicio del poder, y que los intentos por acercar la ley y el orden a la ciudadanía y a sus comunidades han tenido más bien un efecto contraproducente, impositivo y enfático del control punitivo y la sanción, más que de la prevención y la búsqueda de consensos, no condena, sin embargo, la posibilidad de cambios dramáticos y favorables al control civil de la seguridad ciudadana.

En lo que a las políticas de seguridad interna concierne, las sociedades del Caribe enfrentan el reto de incrementar la presión social y fomentar la participación ciudadana para el logro de una mayor transparencia institucional y la transformación de una instancia estatal que posee un poder de coerción, en términos abstractos, legitimado por la misma sociedad, en una entidad de carácter civil, apegada al Estado de Derecho y funcional a las necesidades de los contribuyentes, confiable y formando parte integral de una comunidad de seguridad más amplia.

12. Párrafo capital del Artículo 8 de la Constitución.