



EVALUATION AND ANALYSIS  
OF THE DNER RANGER CORPS  
INCLUDING  
STRATEGIC PLAN FOR DNER  
RANGER CORPS  
2015-2020

September 2014

**MPA Enforcement  
International**



Jayson Horadam MPA Enforcement International LLC  
[j.horadam@mpaenforcement.com](mailto:j.horadam@mpaenforcement.com)

## Contents

Abstract .....	2
Methodology .....	3
Overview .....	3
Strength - Weakness – Opportunity - Threat Analysis .....	4
Human Resource Issues .....	6
Human Resource Recommendations .....	9
Enforcement Issues .....	12
Enforcement Recommendations .....	14
Budget and Fiscal Planning Issues .....	16
Budget Recommendations .....	16
Outreach and Education Issues .....	17
Education and Outreach Recommendations .....	17
General Issues .....	18
General Recommendations .....	21
Build out to year 5 (2020) .....	22
MPA Enforcement LLC .....	27

## Abstract

While the Ranger Corps (RC) of the Department of Natural and Environmental Resource (DNER) in Puerto Rico is a large and well organized force there are issues that prevent it from providing an effective enforcement program and reaching its full potential. Most of the issues having a negative effect on the Ranger Corps can be eliminated, negated, or turned into an advantage. With proper leadership, resolve, commitment, and support from DNER, the Ranger Corps can become a well-respected, professional, and effective law enforcement arm in Puerto Rico's critical mission to protect the country's natural and environmental resources.



Established in 1977 the Ranger Corps (RC) of the Department of Natural and Environmental Resources has members stationed throughout the Commonwealth of Puerto Rico. Their main mission is to protect and preserve Puerto Rico's natural resources including habitats and species on land and sea. The rangers are certified law enforcement officers and have powers of arrest, search, and seizure.

Observations have been made from both outside and within the organization that the Ranger Corps is not operating in the most effective and efficient manner. Therefore, conservation enforcement efforts are falling short of protecting the natural resources to the level necessary. This analysis will identify issues and problems that need to be corrected in order to bring about a professional, dedicated, and effective law enforcement team.

While this analysis may appear to be overextended, complex, and unrealistic, it is believed the abilities, dedication, and determination of the men and women of the organization will prevail, enabling them to overcome and resolve the issues they face. The resulting recommendations and strategic planning may also appear to be difficult, unobtainable and expensive. On the contrary, MPA Enforcement International staff believe most of these goals are obtainable if top management is committed, and well within the abilities of personnel from DNER RC. Most of the issues and solutions are not of a funding or monetary issue by design. The solutions are based on the proper management and leadership of the employees. By far, the most important aspect of this report is the recommendations based on our belief in the abilities, skills, knowledge, and dedication of the people employed by DNER and the men and women of the Ranger Corps of all ranks.

## Methodology

Early on during this study, a thorough review of the Commonwealth of Puerto Rico's legal system and all related material including the criminal justice system, rules, regulations (specifically related to DNER) penalties, and court system procedures was conducted. A background check on Ranger Corps powers of arrest, search/seizure authority, culture, and organizational components has been completed. The Rangers Employee Hand book detailing organizational structure, purpose, function, offices, responsibilities, expected employee conduct and expectations was studied as well. In addition, a review of training standards, DNER regulations, prosecution procedures, legal system and support, operational procedures, experience, communications, case study, and collection of relative information as to the effectiveness and efficiency within the Ranger Corps was completed. The most important aspect of our analysis included personal interviews, which were conducted during September and October, 2014, with members from the Ranger Corps of different rank and from different districts. Further, interviews were conducted with other members of DNER, Puerto Rico State Police, NOAA's National Marine Fisheries Service, Office of Law Enforcement, NOAA's Coral Reef Conservation Program and Coastal Zone Management, United States Department of Agriculture, Forest Service Law Enforcement, United States Fish and Wildlife Service, United States Coast Guard and stakeholder groups including charter fishing guides. In short, interviews were conducted with a multitude of stakeholders, employees, and many others who have a working relationship or are affected in some way or another with the Ranger Corps. Every aspect that may influence the agency performance, working relationships with other agencies and stakeholder groups were considered.

## Overview

The DNER's Ranger Corps is, with numerous exceptions, not operating as the effective law enforcement team it could be. At the very least, it is not recognizing full potential. This is clear from the research and interviews conducted as mentioned previously. While there are men and women who are dedicated and feel very strongly in their duty and responsibility, many have had that commitment tempered or lost completely. There are many reasons for this, most of which have accumulated over a very long period of time. In order to recreate the enforcement program as it was initially intended, the very culture of the ranger corps needs to change. The organization and everyone in it will need to embrace change and accept the challenge of improvement on many fronts. *The Ranger Corps must shift its focus back to its primary mission, natural resource protection.* This cannot be stressed enough. Everyone needs to be on the same page with understanding accountability and employee expatiations. Standardizing procedures and operations is also a must. The DNER Ranger Corps must set as a goal the quest of becoming a recognized, respected, professional, law enforcement entity within Puerto Rico and recognized as such throughout the region. Other countries in the region must think of the Puerto Rico's DNER Ranger Corps as the standard bearers in natural resource law enforcement and protection. Most of the issues and shortcomings identified and addressed in this report are a direct result of poor, ineffective or unknown realms of leadership and management practices. However, all of the conclusions identified as problem areas derive from lack of sound leadership principles and practices, which seems to have become a bigger issue in recent years. This is true of many governmental organizations. They are not competing or having to be competitive by staying up on the newest trends and innovations. Management and *especially leadership* is not looked upon as a necessary component of a quality program. Unfortunately, nothing could be farther from the fact.

## Strength - Weakness - Opportunity - Threat Analysis

The following assessment and analysis is based on a blend of experience in natural resource law enforcement, leadership skill, best management programs, human resource management, and related expertise from successful programs throughout the western hemisphere.

### a) Strengths

The Ranger Corps is a very large and well organized conservation law enforcement unit. It is paramilitary in nature and offers a strong chain of command to be followed along with a comprehensive span of control over all employees. In other words, there is no confusion over who reports to whom, and who is supervising others. Communications, instructions, and directives should be able to flow up and down the ladder. They are equipped with sharp looking uniforms and most take pride in appearance and personal care in order to project a professional image. Some personnel have had advance training in different specialties which could form the nucleus of in-house training designed to bring all members up to a higher level of skill and knowledge. Many of the rangers have years of experience and are very knowledgeable about their area of operations. There is a radio system in place which allows acceptable communications from headquarters to most units in the field. There is a legal team within DNER dedicated to natural resource protection and the prosecution of environmental laws. When properly utilized with the RC, this could provide an effective system designed to curtail unwanted, illegal activity to the natural resource environment by providing legal punishment designed to deter unwanted behavior.

### b) Weaknesses

There appears to be very little unity among the different operating districts. During the interviews, a recurring thread inferred that there is little to no accountability. Rules and regulations enforcement priorities vary amongst the seven different districts, which have seven different ways of doing things. The RC is riddled with inconsistent leadership skills, lack of training, little communication outside of the agency, and hampered by spotty and unreliable funding issues. Almost universally, the RC is suffering from a bad image. While this can be read as a general public perception it exists, nevertheless, and the idea of eventually changing the name of the RC should be considered. There are certain issues that need to be addressed as being inefficient; rangers having to go to a biologist for fisheries or species identification being one example. Some districts are following rigid schedules. A predictable schedule is not productive unless there is a need due to the calls for service from the public for ranger response. In many areas, the hours the rangers are on duty, the locations where, and times when, they patrol are very predictable; this can have very negative effects on any enforcement agency's ability to detect and prevent violations. Weaknesses stem from a lack of many things such as funding, public support, governmental support, training, morale, Memorandums of Agreement, and communication with other agencies.

### c) Opportunity

Many rangers interviewed are concerned about the direction the RC has taken over the years. They are men and women committed to doing their best to protect Puerto Rico's natural and environmental resources. Their mission is clear to them and those like them. They are the future of the ranger corps and their knowledge and skills need to be cultivated. These people can be used as a nucleus to form a taskforce with the goal of cohesive unity with State Police, Coast Guard and other agencies; inter-agency partnership and cooperation is crucial for the future of this program. All enforcement agencies need to understand that despite different priorities their common goal is the protection of the people and enforcement of the laws that better everyone's live in Puerto Rico. It is highly recommended that DNER initiate this idea and push it forward. There are many rewards to be realized from this initiative. Foremost is the efficiency obtained and therefore the increased effectiveness of enforcement efforts.

There is an opportunity to refocus on core missions, pro-active management, and leadership skills. Most of the issues identified as threats and weakness can be corrected with a moderate amount of effort under proper leadership. None are unobtainable. We understand funding issues and will address these later in this report. The program can be turned around with the proper commitment from the very top.

DNER itself is full of resources, people, and opportunities to work with the RC in order to create a stronger working relationship and initiate a training regimen for the rangers to reach a much higher level of expertise and professionalism. This cannot be overlooked or dismissed. It will be imperative that the DNER understands they are the parent organization, the RC is their responsibility, and they need to act accordingly in establishing a relationship that is mutually beneficial and moving forward in a professional manner.

d) **Threats**

Lack of leadership in but a very few supervisory positions is very apparent from the assessments, including a lack of central command and a *laissez-faire* attitude is readily observed among some in the ranks. It should be noted that the lack of leadership can be common in many organizations. This is a relatively new discipline of organizational skill sets not readily addressed. Programs that do not address the issue suffer serious consequences in their failure to achieve agency goals and objectives, while organizations that recognize the importance of leadership are generally very successful. Lack of trust with management in some districts and a lack of morale in most areas for a number of combined reasons are the most important threats to the RC at this point. In areas where the lack of leadership is most prevalent, there appears to be a loss of direction and control, to a degree. Issues with the union that represent the rangers is now viewed as adversarial to management.



## Human Resource Issues

### a) **Personnel**

Managing staff is the most important, and profoundly difficult, aspect of doing business for many organizations. While tangible property is usually traceable, tractable, and predictable, human resources can sometimes be traceable, and tractable in the short term with no variables, but never predictable, long- or short-term. Inevitably, human resources require nearly 75% of any resource protection agency's available resources. Why is this higher than other organizations? This line of work involves dealing with people, and requires operating on a higher level of training. With the power of arrest comes life and death decisions, and most employees in other organizations do not have these responsibilities. This staff requires a more active behavioral science nature because they confront and intervene, and possibly arrest suspects. In addition they respond to requests for assistance and medical emergencies. This responsibility cannot be overlooked or dismissed when it comes to how employees are managed. The most important issue needing immediate attention is leadership.

### b) **Hiring process and requirements**

At present, as outlined in the Ranger Corps regulations manual, the qualifications to be hired as a ranger could (should) be slightly increased. The idea is to create the belief that the rangers are an elite group held to a higher standard due to the fact that just not anyone can join. True or not, the present belief for many is that Ranger Corps positions and promotions are politically connected.

### c) **Morale**

Morale is very low for almost all personnel interviewed and is an extremely important problem in need of immediate attention. Low morale is caused by a multitude of issues that must be addressed in a structured and well defined manner. Most can be dealt with through simple behavioral science techniques which understand the human psyche and are able to utilize basic leadership, management, and HR skills to address the problems in a specific manner.

### d) **Training**

There appears to be no follow-up training for the rangers after the initial academy. A few years ago the department switched their sidearm from 9mm auto loaders to .40 caliber auto loaders. Everyone was trained on the new weapon during the transition but it appears no other type of training has been offered since. Except for a select few who have been picked for training courses offered by outside agencies, almost no one has been trained in any area after the basic academy.

### e) **Work Plans**

While work plans are mentioned in the ranger's manual, it appears no one is employing them, using them or following them, if they still or ever existed.

### f) **Job Descriptions**

If job descriptions are available they should be reviewed and brought up to speed with agency goals and objectives of today. While descriptions are formatted for the rangers to operate at their peak performance for the common good of the corps, it must be kept in mind their ultimate purpose is for employee safety and satisfaction in the assigned area of operations. Clear job descriptions will be invaluable when the agency is ever faced with negative union issues.

g) **Pay Differences**

Analysis of the different levels of supervisors pay confirms the difference as one moves up in rank to be miniscule. While the difference does not need to be substantial, it does need to reflect the difficulties, added responsibilities, and additional workload these members will experience as they progress in command rank. Yet, the move up in rank which equates to added responsibilities, work load, and skills sets need to be addressed. At present, there is very little incentive for rangers to take on the additional work load and, therefore, the best people may not be applying for the position.

h) **Accountability**

There does not appear to be much accountability for any actions in the different districts visited. Rangers are dressed in different types of uniforms instead of showing a professional para-military enforcement agency image of unity. One district has some officers wearing regular uniform shirts while others were in department polo shirts. If the polo shirt is for rough duty only (water or woods patrol) and offers a measurable degree of comfort over the uniform shirt that is acceptable. However, every effort should be made to offer to the public a standardized, professional image, to the greatest extent possible. In another district one officer was wearing denim jeans (i.e. Levi's) with his uniform shirt while supervisors were observed without their duty belts and holsters. Rather, one was wearing inside the pants holsters only (a very dangerous way to carry a firearm which is not necessary or recommended). This is a clear example of leadership and accountability issues. Everyone appears to be free to pursue any way of doing things as they wish.

i) **Leadership**

If this can be mastered, everything else will fall into place. It is extremely important, but unfortunately one of the more difficult concepts to accept and embrace.

j) **Mission Statement**

This is the big picture for everyone to see, both from within organization and for those on the outside. All organizations need to be able to articulate clearly where they are heading and what they are trying to accomplish. Goals, objectives and the reasons why the organization must succeed delivers a strong message to everyone. Why a new Mission Statement now? Most people interviewed did not know the mission statement presently in place or if one existed.

k) **Career Pathing & Succession Planning**

At present, there is no system in place to train, educate or prepare rangers for higher levels of responsibility, rank and supervision.

l) **Awards and Commendations**

While the opportunity for a supervisor to issue a letter of commendation exists, there is no formal system to have specific awards and recognitions for those who excel or do exceptional work in the course of their duties. It is human nature to want to be recognized for superior performance.



m) **Training**

Internally, the RC should be conducting training with all members at least once every two years. This could be focusing on high liability issues or other programs designed to instill pride on the job and create a team of professionals. Many outside sources for training are available as well and should be perused.

n) **Ethics**

As stated before, the opinion of the effectiveness of the RC is not held in very high esteem. Some feel there is a lack of an ethical standard or moral solidity in the culture. It appears this is not a widespread issue affecting the RC, but it must be realized, if one, a few, or a dozen members engage in this type of behavior, all are assumed to be like-minded. While this is not the truth, it is what many people believe to be true.

Very high and stringent ethical standards must be implemented and strictly adhered to. The current perceptions must be broken and an entirely new culture must be initiated in order to restore confidence and professionalism from within and from outside the RC.

## Human Resource Recommendations

The following describes efforts that can be implemented in a short time frame with minimal funding issues. Through implementation as described below these plans can be highly effective.

- Establish an annual all-hands (everyone included) meeting in order to instill direction, duty, sense of self-worth and *esprit de corps*. In attendance and speaking should be the DNER Secretary, the Commissioner, and if at all possible, the Governor. This in essence is a pep-rally establishing a new beginning and direction of movement towards improving the Ranger Corps.
- Gain buy-in and acceptance for this new and challenging direction. By forming teams to address problems identified, it is found the members will be much more likely to identify with, and relate to, the changes and progresses being enacted. They will feel they are part of the solution and the actions taking place are their own plans.
- Form a leadership team from all ranks and districts (two people of each) which would meet quite often to discuss issues and problems needing to be resolved. They would also be tasked with creating new ideas and procedures with the goal of building credibility and professionalism from within the Ranger Corps. Have them write a new mission statement that reflect the agency mission in a clear, present day language as it relates to the challenges, goals and objectives.
- Create Action Teams in every district who can accomplish the same objectives at the district level. They will be able to deliver questions, suggestions, and new ideas to the Leadership Team. Most importantly, they will be able to make recommendations to management that in most cases are the same or superior to management ideas by themselves.
- Media Relations Officer: If not already assigned, have a position available that can be the media expert. Good cases made by the rangers should be given to the media at every opportunity. If the media want an interview, be able to offer someone trained to be the department's lead.
- For new employee hiring procedures: Interview questions and supporting documentation prior to hiring any personnel should include information about prior job performance, education, skills, accountability, ethics, and a very thorough background investigation proving or disproving the above. Implement a higher level of physical ability test for potential hires such as the [Cooper Test](#). Make the position difficult to obtain and therefore something to be desired.
- Benefits of training: Liability issues from within and from outside the agency can be nullified. Morale is affected in a very positive way with *esprit de corps* and professionalism increased. Training can project a clear and tangible message, "We are professionals and we are capable of achieving our mission statement and goals for the agency."
- Every ranger should be cross-trained to do any ranger job in an emergency. Not as an expert, but as competent person in case of an emergency. However, job specialization based on assignment to land or marine should be emphasized and encouraged. Very few can be expected to be able to perform all job related tasks as experts on both water and land.

- Don't lose your area experts, they are the key to the agency's ability to project a professional and competent organization for all to see, and for the agency to build on.

Training opportunities could be obtained through:

- State Police Academy for firearms and other training needs
- Federal Government, NOAA, NMFS, Forestry Service, US Fish and Wildlife Service
- Local Government
- Emergency Medical Services, Local Hospitals

Training course topics should include:

- Use of Force Policy
- Fisheries and species identification
- Defensive tactics for the safety of rangers and civilians
- Handcuffing technique
- Firearms
- CPR/First Responder
- Vessel handling and seamanship
- Verbal Judo
- Prisoner search and transport
- Collection, preservation and documentation of evidence, chain of custody
- Code of Conduct, Code of Ethics
- Misdemeanor versus felony arrest
- Report writing
- **Leadership Training**

- Work plans should be implemented and updated to reflect the needs and priorities of today. This can be invaluable to the rangers in the field. This is especially true when members are tasked with specific assignments or hours of duty, i.e. JEA with National Marine Fisheries Service or Federal boating safety hours.
- Leadership abilities and traits will be the key to success. Not enough can be said about the quality of the organizations leadership will directly reflect the quality of the organization itself.
- Career Pathing and Succession Planning. Quality personnel need to be in the role of supervisors and leaders. Presently, the Ranger Manual only mentions why one cannot be promoted. At the very least there should be recommended courses on leadership, management, ethics and other skills required by the department in order to be promoted. Interviews and an overview of one's experience, along with a written assignment, oral interviews(s) and problem solving tests.
- An Awards Committee should be established with members from all ranks representing all districts. This committee should meet to review nominations submitted by members once every three months in order to decide if a nominated member should be recognized by an award.

Suggested award categories could include the following;

- **Class A** = A certificate issued, framed and signed by the Commissioner or DNER Secretary. A medal to be worn on the uniform indicating the award.

- **Award of Valor** = For exceptional performance where the members actions expose themselves to dangerous situations in the performance of their duties.
- **Lifesaving with Valor Award** = For extraordinary action which result it the saving of a human life where the member has placed themselves in harm's way in the performance of their duties.
- **Lifesaving Award** = For action performed by the member which results in the saving of a human life
- **Exceptional Service Award** = For exceptional performance in the course of the members duties which resulted in prevention of a major crime, the protection of others from harm or the apprehension of violators that was very difficult and above normal duties and responsibilities.
- **Class B** = A formal letter signed by the Commissioner outlining the member(s) actions
- **Team of the Year Award** = What has a group of members done to achieve.....
- **Exceptional Performance Certificate**
- **District letter of Commendation**

The awards mentioned above are simply to provide some examples to show possible ideas for management. They are not conclusive and are meant only to be examples. Naturally, no member may nominate oneself and ideally the nomination should come from a direct supervisor of the division. However, rangers may nominate another ranger if appropriate.



## Enforcement Legal Issues

### a) Does the system in place work as it should?

Current enforcement protocols do not appear to be very effective. First observation is that too much time lapses between the time of initial arrest or citation and the time the case moves through the legal system. Rangers report that cases they have made never move forward, are pled down to almost no fine, and many times are dropped due to lack of prosecution. Again, this is the perception of many rangers, whether this is actually happening or not needs to be addressed.

### b) What are the officers saying?

Comments below are from the rangers of all ranks and districts:

- “The DNER attorneys do not understand our fisheries and wildlife cases”
- “DNER prosecutors receive our cases and then do nothing. Many cases are lost to too much time passing without prosecution. Cases are dismissed due to excessive time”
- “One of two DNER attorneys need to be assigned specifically to our wildlife and fisheries cases so they will understand them”
- “Most cases are pled down to pennies on the dollar”
- “Criminals understand that if we catch them, it’s just cost of doing business and they will keep on poaching”

### c) Evidence and Chain of custody

Inspection of three different evidence storage facilities revealed all to be unacceptable for short- or long-term storage of evidence, not following any acceptable form in order to establish proper chain of custody. While providing slight levels of restriction of access to the public, none were at a level that would match the requirement for a criminal case conviction. In addition, there is no evidence inventory taken, and in two of the three evidence facilities no evidence sign-in log is being used. Only one of the sites have properly marked the different pieces of evidence seized in relation to the case they represent. Most inventory clerks do not even know which evidence items are in some of the freezers. In our opinion, if ever challenged, most of the evidence observed would not stand up under examination in court proceedings. There simply is no proper chain of custody being followed.

### d) Evidence Certification

While it is somewhat common in Spanish speaking countries to have qualified biologists certify a particular species is properly identified, there are no other law enforcement organization known outside of these countries that rely on biologists to identify seized evidence. This can and should be changed promptly. Working with the justice system, DNER’s legal section could have the court define who they would consider to be an “expert” witness in species identification. DNER could then have the biologists design a five-day course for the rangers covering species identification for all animals protected under the law. In essence, a five-day course would produce “certified” experts of the rangers in species identification meeting the requirement of the court.

**e) Case Packaging**

There do not appear to be guidelines on case package preparation for the rangers or supervisors. An on-site meeting at the legal office revealed the handwriting on some citations issued by the rangers to be unintelligible to legal staff responsible for filing cases rangers generate. Instead of an easy system to file the cases, these unreadable citations get sidetracked while the legal staff tracks down the ranger that wrote it in order to established what it states.

**f) Legal pleading down cases**

With proper accountability, it is much harder for cases to be pled down especially with a solid, properly prepared and documented case package. Case history, the strength of a case and the professional recognized level of an organization all have a positive or negative affect on how a case is handled.

**g) Court Testimony**

None of the rangers interviewed have been involved in a mock court presentation and most were unaware of the court procedures.

**h) Criminal vs. civil**

While it is not natural and may conflict with Spanish speaking countries' judicial system thinking, one size does not fit all. Certain violations will be lucrative enough for the violators(s) to continue with even if one is caught over and over. DNER may want to explore the idea of making some of their rules and regulations criminal violations.



## Enforcement Legal Recommendations

- Track the cases made in the past, if this is not already done. What are the percentages of successful closure (conviction) versus those that are not pursued or nol pros? If the rangers are properly meeting all elements necessary for prosecution the conviction rate should be very high, as in well over 90%. If they are not achieving this, the source of the problem must be identified. Is it because the rangers in the field are not meeting the necessary elements required by law or is it due to haphazard or incomplete prosecution procedures?
- Assign an attorney to deal with resource cases in order for them to become an expert in their field(s).
- Make sure an open line of communication is established between the attorney and the rangers. The attorney responsible for a natural resource environmental case should be able to have the ability to communicate with the arresting officer at will.
- Set reasonable deadlines and enforce them. Establish a (one-day?) timeframe from when a case is made to when the ranger submits the case package to their supervisor. Set a deadline for a case package presented to the attorney to be moved forward to court proceedings.
- Hold a series of meetings with representatives from legal staff and law enforcement rangers (different rank) in order to find out what the rangers and the legal staff need from each other.
- Develop an evidence procedures manual and follow it to the letter. This will be critical in establishing a professional and credible law enforcement procedure that will meet the criteria of acceptable chain of custody criteria for the court system. This manual should include the use of an evidence tagging system for both perishable items and non-perishable. There will need to be an established sign-in procedure for each evidence storage facility as well as a sign-out policy (date, time by whom, reason).
- Designate an evidence custodian responsible for each facility with an alternative as well.
- Organize a three ring binder with specific "how to's" for making a case package presentation based on meetings and input from the DNER legal office.
- Embrace NMFS guidelines on evidence chain of custody and model a summary settlement system.
- Create a week-long training program on species ID for all officers with in house staff or reach out to NOAA for additional ideas of support. Areas of a Spanish origin have a different legal idea about enforcement officers, they are generally not thought of as experts in their field; the courts do not appear to believe they should testify in certain matters, or, their testimony is not as weighted as English Common Law courts.
- Develop a case package check off sheet for the rangers and follow it to the letter
- Structure a time line for all cases submitted to the attorneys for prosecution. Time to submit, attorney to contact ranger, time to present or submit case to justice system.
- The RC should organize with the legal department a series of mock trials everyone will need to experience.

- Explore the possibilities of making some violations criminal as to not rely solely on civil penalties. Enact jail time by enacting criminal violations.





## Budget and Fiscal Planning Issues

All purchases are currently being handled by purchase order, a cumbersome and time consuming system that is obsolete. Some supervisors and rangers in the field will spend their own money to facilitate minor repairs in keeping equipment functional and operational in order for rangers to continue daily operations. This can be as little as a quart of transmission fluid, light bulbs for a vessel or flashlights, plastic evidence pouches for confiscated fisheries products, or any other of a multitude of items. Unfortunately, due to low pay rates any money out of the officers' or supervisors' pockets is substantial. Further, the negative effect it thrusts into the arena of morale is multiplied dramatically in the views of the rangers: not only is their pay scale very low, they must make their own repairs to do their job. This can result in further negativity in thought and action: "We are not paid much because no one, including the government that employs us, think enough about us to provide equitable wages, furthermore, they think so little of us they make us wait weeks for a simple light bulb, if we get it at all, etc."

This situation takes a tremendous toll on morale, and especially so on the ranger's morale side of the equation. Not having minor funds to purchase essential purchases or having to wait an unacceptable amount of time to perform a simple repair means equipment down time and therefore employee down time as well.

## Budget Recommendations

- Implement the use of "Purchase Cards". These are usually from Visa or Master Card and are basically corporate credit cards, except they are not used for credit but rather to purchase needed items. These cards can be coded for only certain types of purchases in order to restrict their use. This gives the supervisor in the field the ability to purchase needed items in the performance of their duties while applying a strict accountability and process control to the accounting office.
- Train supervisors on the use of P-Cards and establish specific guideline in a very easy to understand and abide by the departmental rules outlining what and when they can and cannot be used to purchase.
- Inform the rangers of all rank on how purchases, equipment repairs, and other expenses can be authorized and why. If you do not educate them a vacuum of distrust and suspicion will develop (i.e. vessel and vehicle purchases, hotels when responding to hurricanes, etc.,)
- Work with unions and follow all procedures to the letter.

## Outreach and Education Issues

Outreach and education go hand in hand with enforcement efforts. In fact, enforcement programs are generally destined to fail without incorporating outreach, education, and enforcement together as a total program. After time, if rangers and other enforcement personnel have had to move into the enforcement mode (citation or arrest) it is an indicator the outreach and education components are not functioning properly.

During the evaluation we were introduced to a ranger who took pride in his volunteer work as the district outreach officer. His lesson plan consisted of a large volume of pictures of him holding exotic snakes he had captured and removed from the wild. While this is important work, it does very little to promote the agencies overall work and mission.

## Education and Outreach Recommendations

- Formalize education and outreach opportunities to be part of a set program developed for the rangers with messages centered on agency goals and objectives.
- Offer the outreach message most appropriate for the type of audience encountered. Whether talking to a group of stakeholders, fishing or hunting groups, or children at a Career Day for school, the message needs to be consistent and presented at the appropriate level.
- Concentrate the educational message on Natural Resource Protection and a fundamental shift back to core values. Other agencies are enforcing traffic and such, how many are focused on resource protection?
- Always have brochures carried in the field where the outreach is occurring.

***The Rangers in the Field are the Ambassadors of DNER***

## General Issues

Standard Operational Procedures Manuals: If there is a Standard Operational Procedures Manual it should be reviewed and updated. From the interviews and visits to the field, I do not believe it is being used or followed. For example, evidence procedures would or should be in the SOP manual. If they were being followed there would not be three different ways evidence is being handled in the different districts

Unmarked Resource Protection Units: In each country or area there are a few individuals that will not respond to education or outreach efforts designed to protect and sustain the area's natural resources. For many reasons (monetary gain, culture, socio-economic situations, or longstanding customs) these people will continue to harm resources by various means. For this reason, extra efforts are sometimes necessary. These extended efforts can have a very positive effect in two ways. This dedication shows that the nation takes the health of the environment very seriously and that those tasked with its sustainability are serious, professional and highly motivated. The second area is just as simple and as effective. By using undercover rangers and surveillance techniques, the violators do not know when they are being watched. Combined, these proactive programs can deter unwanted behavior effectively.

The Ranger Corps appears to be a very large organization in relation to its scope of responsibilities. A study should be conducted in order to establish the optimal size of the organization in relation to the following:

- Responsibilities and duties
- Area of operations
- Logistic support
- Access or transportation available
- Accessibility
- Skills, Knowledge, Abilities of each member

The Ranger Corps is a very large organization for a conservation police program. The size of the ranger corps, the organizational structure, chain of command and infrastructure is all in place and functioning. Everyone understands who their supervisor is and how they report to them. For the actual size of Puerto Rico an organization of almost 400 enforcement officers is very large and would be more than efficient at those personnel levels. While it is difficult to compare due to many variances, the closest US state in size, coastline and population would be Connecticut.

	Land Mass km2	Land mass sq. mi.	Coastline km2	Coastline sq. mi.	Population (2013)
Puerto Rico	9,104	3,515	700	434	3,615,086
Connecticut	14,356	5,543	994	618	3,596,080

While having a different climate, better communications, and a larger number of vehicles and vessels, the number of fulltime resource police in Connecticut numbers is just 51 sworn personnel. One of the keys for success is the ability to partner with other agencies and entities that share the same responsibilities in order to use the best principles and practices proven and available.

Memorandums of Agreement/ Joint Enforcement Agreements (JEA): There are tremendous advantages of partnering with other agencies from both the private sector and different governmental areas. Presently, the Ranger Corps have an agreement with NOAA's National Marine Fisheries Service in the form of a JEA.

The Ranger Corps has agreed to a set amount of hours of patrol in federal waters for the purpose of federal fisheries enforcement in exchange for compensation. While the compensation has been provided, the enforcement actions have not taken place. This situation is not much of a secret and these agreement only survive if both parties uphold their agreements. Presently and in the past, the Ranger Corps have been recording patrol hours but struggle to meet the agreed upon quota of patrol hours. In addition, the number of violations encountered and dealt with is very low. However, when a NMFS Special Agent accompanies the very same patrols in the very same areas, cases are then made. In our opinion, this disparity will not continue much longer. While only speculation, why would any organization continue in an agreement that is not producing the desired results? The Ranger Corps needs to understand the significance of the situation and institute work plans as outline previously. Each marine enforcement unit must be supplied with a set amount of patrol hours and must complete these hours on a weekly basis. Violations need to be dealt with and proper documentation needs to take place.

The reason this is being addressed is twofold. If the Ranger Corps loses the JEA (a very real possibility in our opinion) a large funding source they cannot afford to lose will have a major impact on their operations. Second, the impact on their reputation will be so negative as to be virtually irreversible.

It is suggested the Ranger Corps evaluate the situation and make the necessary changes to resolve the issue. Work plans for the rangers involved in JEA hours would be of the first order. While it is not recommended that quotas on enforcement actions be installed, it is recommended that area supervisors be held accountable for the dismal enforcement efforts shown to date.

The final recommendation on MOU's and in particular the JEA is the use of NMFS Boating Enforcement Officer(s) stationed in Puerto Rico. Presently there is one NMFS Special Agent assigned to Puerto Rico which is clearly insufficient due to the situation. The rangers respond well and are capable in job performance with the Agent on board. It is believed with Boating Officers present, the rangers could learn more about federal fisheries enforcement and be much more inclined to pursue said violations. Eventually, the rangers would be very confident with federal fisheries enforcement and start making the cases on their own, which is of course the very reason JEA's are signed. The problem with enforcement personnel worldwide is if they are not very sure and comfortable on making cases and arrests they are inclined not to pursue the matter. The reason is simple. Enforcement officers are not encouraged to go out to be innovative and proactive. Enforcement officers are not allowed to make mistakes. Their world is a system of the following mandate, "if you do wrong or make a mistake, you will be disciplined".

Key aspects in the development of a strong foundation include:

- **Ethics**  
The core of any enforcement agency. Once it is suspect or tainted there is little that can be done.
- **Accountability**  
You cannot have one ranger working hard and making a difference while the person next to him does nothing and gets the same pay, benefits and etc. morale killer = agency killer.
- **Teamwork**  
This is one of the byproducts of a strong and progressive leadership program. It is also one of the cornerstones to success of any agency's survival in modern times. People involved in a common cause must be treated and accepted as a valuable part of the solution and not simply as a simple worker ordered to do a job. Concept of buy-in and shared responsibility is the key. To order someone to do a job is vastly different from someone allowed to take part in the decision making process and to be a part of their ideas and input.

- **Image and respect**

To a degree, more than half of the people interviewed during the analysis did not believe the Ranger Corps presented a very good image. The cause of this has developed over many years. Some of the situations that may have contributed to this may no longer exist, while others may be somewhat new. Regardless, this is an area that needs to be resolved. With the analysis and recommendations implemented as the Strategic Plan suggests, this negative image can be altered. However, it may take as many as five years or longer for people to start remembering the “New” Ranger Corps” and forget the one of old. The name, “Ranger Corps” in itself may end up being the catalysis that keeps reminding people of negative issues or connotations associated with the “old ways” for longer than necessary.

All of this leads to many difficulties making it that much harder for the RC to throw off the old persona and cultivate a new professional, effective and efficient image. This in turn should does lead to many questions and answers on how best to forge ahead and create positive, proactive progress.

One area that the analysis suggests to be explored is the following. The name or term Vigilantes De Corps may have the same meaning as when the RC was established in 1977 but in recent times, law enforcement agencies (as have almost institutions whether for profit, non-profit, volunteers groups, service industries, etc.) understand instant name recognition is very important as it relates to image, ability and success. In addition, the name of an entity can often immediately have very positive or very negative impacts on the ability of the group to be successful. While targeting the law enforcement arena, it needs to keep in mind the very first level of enforcement control is officer presence.

## General Recommendations

- **Develop a Standard Operational Procedures Manual**

If one had been developed in the past, no one interviewed seemed to be aware of it or if was being followed. If one exists it should be evaluated and upgraded to modern standards. The purpose of the manual is to clearly document and explain the mission, organization, policies, and procedures for all staff, supervisors, and administrators. Policies are broadly stated principles and values intended to guide members in the performance of their duties. Procedures are methods of performing activities to achieve an objective or goal. Topics covered would include some of the following suggestions.

- Vessel operations
- Prisoner transport
- Weapons
- Communications
- Evidence
- Use of Force
- Uniforms

- **Develop Resource Protection Units**

Employ Resource Protection Units (RPU) comprising four rangers each. These should be covert or unmarked units of volunteer rangers. The core for their being assembled should be to combat major environmental crimes using unmarked vehicles and vessels while operating out of uniform. In addition to the RPU's in the different districts, a nationwide team should be developed. There were reports during the interviews that some areas were not as active as others in the pursuit of resource violators that they could or should have been aware of and able to stop. Having the ability to send in plainclothes rangers who have no affiliation with the area can be a very effective deterrent. In addition, this ability to project force tends to negate the type of behavior associated with a law enforcement member not being able to "recognize" a violation being perpetrated by an old friend or relative.

It must be noted these positions can be difficult to fill and maintain. Those recruited into a Resource Protection Unit must be completely dedicated to resource violation apprehension. In addition, they must be self-starters requiring very little supervision. And lastly, they must have patience for surveillance work and the ability to "blend in" with those around them when necessary.

- **Consider Renaming**

It is suggested upper management consider the idea of changing the name of the DNER from "Ranger Corps" to DNER "Resource Police". There are two reasons up front, the name Ranger Corps does not really define what the organization is, who they are and what they do. By moving to a name with instant recognition, the agency moves into the 21<sup>st</sup> century and shows it understands people's expectations and how they perceive this. These will be a need for two situations to develop simultaneously; a break from the past which may be a hindrance to advance into the future and the ability to achieve instant recognition.

- **Consider reducing the size of the Corps** in order to specialize and reduce cash flow out in order to provide raises and better equipment.

- **Reduce Political interference**

This must be addressed if anyone or any organization is going to progress. This can be achieved to some degree by standardizing many areas including; hiring (qualifications) promotions, assignments, etc.

# Strategic Plan

Build out to year 5 (2020)

This is the ultimate end term challenge for the program. Agencies such as DNER are created to bring together the best people in order to fulfill a need that benefits an area, institution or group of people as a whole. DNER was created in order to preserve the natural resources for the benefit of the people of PR. The organization must be able to identify itself, its reason for being, and the best, most successful path towards fulfilling the reason for existing. Without this directive the rangers are simply a vessel in the ocean at the mercy of the tides and wind. We already know this is not working very well and on the present course, will not work. Those in command must take charge and create destiny, not follow the winds of political office or the duplicity of the easy, simple route. To maintain status-quo is simple and convenient, however, it will be the death sentence of the RC and the protection of the NR of PR.

It must be kept in mind that while there are those who fulfill their positions for a paycheck and nothing more, there are men and women who believe in the RC and why it exists... they exist in every country. They will be the ones to take the program to the next level. Every organization has champions, the leadership needs to identify them and bring them to the table of change.

This is an all-encompassing Strategic Plan of change. All aspects need to be adhered to as listed, while some order must be maintained, some programs can be initiated before others and some after. However, if management elects to pick and choose programs based on simple and easy criteria, the Ranger program will not actually change to the professional level it needs to be. By picking some of the lower hanging fruit management can still improve overall performance to some degree. However, ultimately it will not provide the necessary elements required for a successful and professional program; and therefore, a working solution which is a credible and professional law enforcement program. There needs to be a paradigm shift from violators, "I can break the law and will most probably not get caught, and, if I do, the consequences are not bad enough to deter my behavior" to, "I'm not going to break the law anymore, I will get caught and the cost of being caught is to hi a price to pay"!

## **Initiate, Facilitate and Direct the DNER Strategic Plan**

This whole plan will not work unless NOAA/DNER realize they will need to hire an outside facilitator for the first year in order to make these changes. During that time they will need to have someone within DNER trained to be a facilitator to become completely aware of the program. How it works, what are the next steps, identifying key people, solving problems, etc.

A position of sufficient rank (Captain or higher) will need to be created in order to take on this important responsibility. They will need to be given authority to implement the strategic plan as presented. The person in position will need to be able to delegate assignments and be held accountable for the initial two to three years once the strategic plan is initiated.

The sequence of the strategic plan is not necessarily structured to start with the easily, most quickly obtainable recommendations and goals in the first year of the program. Year one details necessary building block needed in order to progress with more difficult tasks as time goes by. The basic foundation cannot be overlooked or ignored.

The purpose of this plan is to set forth a solid foundation for a professional enforcement program based on the best practices gathered from the western hemisphere in the areas of environmental resource protection. The order of implementation is very important and needs to be followed.

What one may consider “low hanging fruit” can be tempting to grab in the very beginning but will never reach the full potential unless all other elements listed before it are in place.

## **Year 1**

Expect the following employee pushback:

- Indifference or hostility
- Those that tell you why something cannot be done
- Fear of change and desire for status quo
- Fear of losing their pecking order, their ability to control others they should not be controlling, THEIR COMFORT ZONE in all things they think they are entitled to
- Possible loss of perks and privileges

However, a cadre of those rangers who want change will emerge. They will be the team leaders. Key on them, identify their abilities, skills, and knowledge. What they lack in the above areas will initially not be as important as the desire to make a difference they possess.

The number one and most important goal that must be accomplished is the need to “Change the Culture”. This is highlighted in two parts. Part One: At some time in the distant past, the Ranger Corps has lost its direction and purpose. The organization needs to revisit its roots and the reasons why it was created. Part Two: There will also be the task to establish the need for trust amongst the corps and the understanding what they do is vital to the well-being of PR now and in the future. And, they must begin to trust one another and, this will be difficult, management.

Plan to accomplish the following:

- Host the first all-members meeting
- Appoint Leadership Team
- Appoint District Teams
- Write a more Specific Mission Statement best suited to agency goals and objectives
- Appoint an Inspector General at the rank of no less than captain but preferably Lt. Colonel to oversee the Strategic Plan, and or create a Task Force involving other agencies (with other agencies will need to come from the governor’s office).

Plan and begin to initiate a new course of action for next three years - begin to identify those with the SKA’s that will take the following ideals forward:

- a) Back to the basics of a police force. Uniforms, standards, accountability
- b) Equipment Inspections twice a year; must establish basic paramilitary standards utilized by all enforcement agencies (police force). Morale, efficiency, professionalism, etc.
- c) Institute a Lesson Plan for career day for school or other locations where education and outreach is taught
- d) Create Evidence standards with help and input from DNER legal department; Implement proper evidence procedures
- e) Inspection of every district by at least the rank of captain and or an appointed Inspector General
- f) SOP: Begin to develop a standard Operational Procedures Manual or revise existing one
- g) Produce a new and up to date Mission Statement
- h) Use most of the suggestions supplied for any promotions for this year. Criteria will be established by the end of year two.
- i) Training lesson plans developed, courses explored, partners found.



- j) Ethics, Duty; one of the first areas to be addressed is ethics. Perhaps a class from the military or police
- k) Career planning; Corps cannot continue promoting passed on the criteria in use now
- l) Creating a Team centered atmosphere. Change the everyday language from me to we from I to us
- m) Leadership training: All supervisors need to start practicing the 10 most important aspects of leadership.
- n) Working relationships with other agencies needs to be improved upon and to become a normal way of thinking.
- o) Resource Protection Unit (RPU) must be developed within each region and then have a team that can operate statewide! What district leader can tell you nothing is happening in his region and then have outside rangers come in and make easy arrests?
- p) Explore the idea of changing badge and uniform patch to be quickly identified as enforcement officer

## Year 2

### Implement

- a) Implement employee evaluations once a year
- b) Start an Awards Program, awards nomination committee will need to be established
- c) Establish a Training Program with dedicated personnel keeping track of trends and member levels of expertise and competency; should be in the outline form ready to implement within the next years goals.
- d) Leadership Program needs to be established after first year of planning.
- e) FTR: Plan out a field training Ranger program to be established by year three.
- f) Assess equipment, vessel and vehicle needs on paper and begin to develop a needs assessment of future procurements. Get advice from members in the field on needs
- g) Implement a program to train all marine enforcement units to be vessel operators. By year three all water unit members are vessel operators
- h) Research into the possibility of having RC members trained to a level of being used on occasion as police academy instructors. Working towards certified trainers to use at the academy.
- i) End of year two or beginning of year three, another independent assessment and evaluation of the entire program. It will be most important that the pressure is kept up and the program kept going. To slow down and let matters settle back into the same pattern will be wasting all that has come before it.
- j) Establish unit to unit communication system with state police

### By the end of year 2

- o Higher standards of accountability
- o Should have a change in attitude towards performance and professionalism
- o Higher sense of duty and ethical standards
- o Evidence collection, storage and chain of custody meets standards in all districts
- o Working relationship with DNER legal team
- o Yearly equipment and facilities inspections
- o Starting a program on career pathing or planning
- o Vastly improved working relations with other agencies
- o Leadership training program fully underway
- o Have created a Team centered culture
- o Fully functional Resource Protection Units
- o Fully moved out to Purchase Cards for field supervisors for purchases
- o Have looked into the ability or necessity of a name change for the Ranger Corps
- o Awards Program established with an awards committee in place
- o Education and outreach programs are in place and utilized by all members

### **Year 3**

#### **Implement**

- a) Unit to unit communications with State Police will need to be established
- b) Train the trainer. Increase the number of instructors in the Ranger Corps.
- c) Move away from the green lights in the cars to all blue, same with vessels
- d) If desired, move forward with renaming the Ranger Corps. Patch, badge, Resource Police; name change
- e) Coral Reef damage assessment needs to be explored and plans made to deal with this threat including how to make a case, monetary fine schedule, etc.
- f) Fine tune teamwork, ethics and accountability

#### **By End of Year 3**

- o Every item from years one and two listed above
- o Training will have been brought up to full speed. Everyone will be trained to the same standard if even minimal level. It will be obvious DNER is serious about creating a well-trained, well disciplined and professional force.
- o In addition to basic skill and knowledge training, experts will start to be established in certain fields such as vessel handling, undercover operations, etc.
- o Purchasing in the field has been resolved
- o Ranger Corps and State Police have a Memorandum of Agreement to offer mutual support

### **Year 5**

#### **By this time**

All aspects of the analysis and strategic plan have been implemented and fine-tuned. A cycle of implement, observe, assess and correct is a natural occurrence. The main issue to worry about is complacency or not continually moving forward.

- a) Looking towards the future and reassessing all changes made before. Adjust continually and measure progress.
- b) Full development on all programs outlined in year one through three.
- c) Move forward and complete year three projects not fully developed. Refine and be proactive on the new programs and implementations.
- d) Should have train the trainers as instructors at the police academy by now and enjoy a high level of shared professionalism with other agencies.
- e) Integrated with all agencies with like responsibilities. Seamless communication and interlacing operations.
- f) Hiring process has resulted in quality individuals dedicated to natural resource protection
- g) Leadership, teamwork, strong ethics, accountability, the best people in the management positions will find the program at this stage. This will be a thorough review of the entire process, and time for another evaluation.

Most important is to always look and be proactive to future changes, needs and goals. Anticipate problems and issues in order to initiate fixes before the situations can manifest. To react is to always be in a catch up mode to be proactive is to negate negative issues before they can develop. Most important is to always look and be proactive to future changes, needs and goals. Anticipate problems and issues in order to initiate fixes before the situations can manifest. To react is to always be in a catch up mode, to act is to control the situation and the future; to be proactive is to negate negative issues before they can develop.

At this point the ranger corps should be a professional, well established program that is respected and considered a model for other organizations and countries in the region to strive to achieve. A model of how successful enforcement or protected areas is done. A blueprint of best practices designed to produce efficient and effective protection of natural resources.

While the Ranger Corps will have changed dramatically, it will need to understand everything around it is changing as well. Leadership will need to be constantly aware of these changes which may be a threat to agency goals and objectives.

## MPA Enforcement International, LLC

Your consultant team leader is Jayson Horadam,

### **About MPA Enforcement International LLC**

MPA Enforcement International is a consulting/training organization dedicated to optimizing performance of enforcement and management/leadership programs in the protected areas of the natural resource environment.

Before branching out into the international arena our members have accrued, on average, more than 20 years of experience in professional law enforcement service at the state and national level in U.S. natural resource protection in addition to standard law enforcement duties. Most still serve in supervisory roles with different state and federal law enforcement agencies dedicated to fisheries and wildlife resource protection



*Your assessment specialist:* Jayson Horadam retired at the rank of captain after a 25 year career in law enforcement for the State of Florida, USA. Throughout that time he was a certified State of Florida law enforcement officer and was also deputized as a United States Law Enforcement Officer. He has a Bachelor of Science Degree in Professional Administration and more than 2,000 hours of specialized training in all areas of enforcement. After working six years as an undercover/covert officer, he was promoted to lieutenant and was assigned as a shift commander in the Miami/Ft. Lauderdale area of Florida. He then became the first captain of the Florida Keys National Marine Sanctuary's Law Enforcement Team. During his career, Captain Horadam served as an area commander and an Investigative Captain. In addition, he was one of the first captains of Florida's Special Operations Group teams ([SOG](#)).





# EVALUACION Y ANALISIS DEL CUERPO DE VIGILANTES DEL DRNA & PLAN ESTRATEGICO 2015-2020

Septiembre 2014

**MPA Enforcement  
International**



Jayson Horadam MPA Enforcement International LLC  
[j.horadam@mpaenforcement.com](mailto:j.horadam@mpaenforcement.com)

# Contenido

- Resumen Ejecutivo.....2
- Introducción .....3
- Discusión.....5
  - Contexto del Ejercicio de la Autoridad para la Protección de los Recursos Naturales en Puerto Rico..... 5
  - Observaciones..... 5
  - Recomendaciones..... 8
- Capacidad de Personal dentro del Cuerpo de Vigilantes ..... 10
  - Observaciones..... 10
  - Recomendaciones..... 12
- Procedimientos Operacionales del Cuerpo de Vigilantes..... 14
  - Observaciones..... 14
  - Recomendaciones..... 15
- Comunicaciones internas y externas del Cuerpo de Vigilantes ..... 17
  - Observaciones..... 17
  - Recomendaciones..... 18
- Infraestructura, Equipos y Tecnología ..... 19
  - Observaciones..... 19
  - Recomendaciones..... 20
- Análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas..... 21
- Conclusiones .....22
  - Construcción del Plan Estratégico para el periodo 2015 - 2020..... 23
- Acerca de MPA Enforcement International, LLC.....29

## Resumen Ejecutivo

A pesar de que el Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) es una entidad suficientemente grande y bien organizada, no está operando de una manera efectiva y eficiente; existen algunos problemas que le impiden proveer un efectivo programa de ejercicio de la autoridad para la protección de los recursos naturales de Puerto Rico. Se necesita de un cambio en la actual forma de pensar de los violadores “si rompo la ley lo más probable es que no sea capturado, y si me capturan, las consecuencias no serán tan graves que me hagan cambiar mi comportamiento” a “no voy a romper la ley nunca más, estoy seguro que me capturarán y el costo de ser capturado será un alto precio a pagar”. Para alcanzar lo anterior, se recomienda que el Cuerpo de Vigilantes retorne su atención a su misión original: la protección de los recursos naturales. Cada uno de los empleados necesita entender claramente sus funciones y responsabilidades. Inculcar habilidades de liderazgo dentro del Cuerpo de Vigilantes es esencial; además, la agencia deberá esforzarse para superar interferencias políticas. Puede ser apropiado considerar la reducción de personal del Cuerpo de Vigilantes e incluso considerar un cambio de nombre para ayudar a combatir la mala imagen pública de la organización. La administración debe buscar maneras de ser más auto-suficiente en relación al presupuesto.

En este documento se presentan recomendaciones específicas para mejorar las operaciones diarias, como por ejemplo, las relacionadas con los acuerdos de operaciones conjuntas con el NMFS. Se recomienda enfáticamente que NOAA considere establecer un Oficial para abordaje de embarcaciones que sea estacionado en Puerto Rico. También se recomienda que el Cuerpo de Vigilantes se asegure de verificar que se cumplan los requerimientos de las licencias de pesca. Se sugiere al DRNA que tome al Santuario Marino de los Cayos de la Florida como modelo para evaluar y condenar los daños al arrecife coralino. Un memorando de acuerdo deberá ser establecido conjuntamente entre el Cuerpo de Vigilantes y la Policía Estatal. Se deberá contar con procedimientos estandarizados, por ejemplo reforzando el contenido del Manual del Cuerpo de Vigilantes, enfocándose en su implementación y llevando a cabo inspecciones anuales. Es necesario establecer requisitos para la contratación de oficiales dentro del Cuerpo de Vigilantes, definir claramente descripciones de los puestos de trabajo, además de diseñar e implementar un programa de entrenamiento, invirtiendo adecuadamente en la gestión recurso humano. Se requiere instaurar comunicaciones unificadas con la Policía. Un Plan de Comunicación deberá ser desarrollado incluyendo programas de extensión comunitaria (divulgación y educación), igualmente se requiere designar a un Encargado de Prensa. Por último, es importante destacar que se necesita de un plan estratégico a 5 años y un nuevo liderazgo en el equipo de trabajo con el fin de lograr el cambio requerido y dar forma a un efectivo programa de ejercicio de la autoridad para el cumplimiento de las leyes ambientales.



## Introducción

La necesidad de una evaluación externa al Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) de Puerto Rico fue identificada en el 2013 en el Documento “Un Análisis de los Problemas que Afectan la Gestión de los Arrecifes Corales y las Necesidades de Generar Capacidad en Puerto Rico” preparado por la Red para la Gestión de Arrecifes Coralinos en Puerto Rico & el Programa para la Conservación de Arrecifes Coralinos de NOAA. En el análisis se expuso que el Cuerpo de Vigilantes es una unidad de control y protección que proporciona una base excelente para generar capacidad en el ejercicio de la autoridad. El presente análisis evalúa la efectividad del Cuerpo de Vigilantes para implementar exitosamente su mandato de hacer cumplir las normas y regulaciones del DRNA; adicionalmente, este análisis presenta observaciones de expertos acerca de la capacidad del Cuerpo de Vigilantes para ejercer autoridad, y genera recomendaciones para ayudar a construir capacidad en el mismo. Las recomendaciones incluidas en este documento están definidas para todo el Cuerpo de Vigilantes, sin embargo, se puso énfasis en el ejercicio de autoridad marina debido a que es un área crítica y de extrema importancia para el Cuerpo de Vigilantes y para los recursos naturales de Puerto Rico.

Atendiendo la invitación del DRNA, un asesor del MPA Enforcement International, Capitán (R) Jayson Horadam, viajó a Puerto Rico durante los meses de Septiembre-Octubre, 2014 para adelantar una evaluación externa de la capacidad de operación del Cuerpo de Vigilantes. Previo a esta visita, se realizó una revisión exhaustiva del sistema legal del Territorio Autónomo de Puerto Rico y todo el material relacionado, incluyendo el sistema criminal y de justicia, normas, regulaciones (específicamente las relacionados con el DRNA), y los procedimientos de los juzgados y cortes. Se completó una verificación de los poderes para arrestar, autoridad para requisar/decomisar, y cultura organizacional del Cuerpo de Vigilantes. También se estudió el Manual de los Vigilantes para obtener información detallada acerca de la estructura organizacional, misión, funciones, oficinas regionales, responsabilidades, y conducta esperada de los empleados. Adicionalmente se completó una revisión de los protocolos de entrenamiento, niveles de experticia, sistemas de comunicación, y procedimientos de acusación.

Durante la visita al área el Capitán Horadam entrevistó a los miembros del Cuerpo de Vigilantes en los diferentes rangos y en todas las oficinas regionales. Además entrevistó a miembros de múltiples grupos de interés quienes tienen una relación con o son afectados de alguna manera por el Cuerpo de Vigilantes, incluyendo otros miembros del DRNA, Cuerpo de Policía de Puerto Rico, Servicio Nacional de Pesquerías Marina de NOAA, Oficina de Control y Protección de NOAA, Programa de Conservación de Arrecife de Coral y Manejo de Zonas Costeras de NOAA, Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Guarda Parques del Servicio Forestal, Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos, Guardacostas de Estados Unidos, y grupos comunitarios de interés incluidos los guías pesqueros. En resumen, en estas entrevistas se tuvo en cuenta cada aspecto que pudiera tener incidencia en el desempeño de la agencia y en su relación de trabajo con otras agencias y otros grupos de interés.

Observaciones realizadas por expertos y sus correspondientes recomendaciones son presentadas en este documento siguiendo la presente estructura:

- Contexto específico de cada sitio para el ejercicio de la autoridad en la protección de los recursos naturales en Puerto Rico;
- Capacidad de personal dentro del Cuerpo de Vigilantes;
- Procedimientos operacionales del Cuerpo de Vigilantes;
- Efectiva comunicación dentro y desde el Cuerpo de Vigilantes;

- Adecuada infraestructura, equipos y tecnología para soportar el ejercicio de la autoridad por parte del Cuerpo de Vigilantes.

Estos elementos influyen directamente en la capacidad del Cuerpo de Vigilantes para disuadir comportamientos no deseados, y para detectar y responder a las violaciones a los recursos naturales, los cuales son a su vez los indicadores esenciales de una adecuada aplicación de las leyes. En concordancia, se han generado conclusiones y recomendaciones al respecto. En una sección adicional se presentan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas al y del Cuerpo de Vigilantes identificadas durante la presente evaluación.

## Discusión

### Contexto del Ejercicio de la Autoridad para la Protección de los Recursos Naturales en Puerto Rico

#### Observaciones

**Contexto Local:** Puerto Rico es un ambiente marino tropical con 501 km de línea de costa. El límite de jurisdicción marina es de 12 millas náuticas (nm) desde la costa, mientras que la Zona Económica Exclusiva se expande a 200 nm. Estas áreas poseen una gran cantidad de vida marina tanto cerca de la costa como en alta mar. La captura de especies marinas es muy importante para la economía de la Isla y para los habitantes de Puerto Rico. Debido a este contexto, se debe poner especial énfasis en la protección de los ambientes marinos para generar una pesca sostenible. A pesar de que al Cuerpo de Vigilantes se encarga de la aplicación de leyes para la protección de todos los recursos naturales, la mayoría de sus esfuerzos deberían enfocarse en los ambientes marinos y de aguas dulces. Funciones adicionales incluyen la protección de reservas y parques marinos y terrestres, la regulación de actividades de caza, la colección de otras especies no marinas, la protección de especies amenazadas, y la aplicación de leyes concernientes a actividades en tierra y agua perjudiciales para el medio ambiente.

**Estructura Organizacional:** El Cuerpo de Vigilantes fue establecido en 1977, hoy en día es una gran y bien organizada unidad de protección de recursos naturales. Cuenta con casi 400 miembros. Su misión es proteger y preservar los recursos naturales de Puerto Rico, incluidos los hábitats y las especies presentes en tierra y mar. En esencia, el Cuerpo de Vigilantes se conformó para hacer cumplir las leyes de conservación administradas por el DRNA. Este cuerpo es paramilitar por naturaleza, y posee una fuerte cadena de mando a seguir. Sin embargo, el Cuerpo de Vigilantes está sufriendo de una mala imagen pública. El Cuerpo de Vigilantes está severamente afectado debido a fondos insuficientes para operar una organización de su tamaño, y parece que la situación no tiende a mejorar en un futuro cercano.

**Marco Legal:** Todas las normas y regulaciones ejecutadas por el Cuerpo de Vigilantes son muy detalladas y de fácil comprensión. De acuerdo a como están escritas, estas leyes son pertinentes para la protección de los recursos naturales, además de ser muy aplicables.

**Normas y regulaciones:** Las regulaciones para la pesca en Puerto Rico, cobijadas bajo la Ley 278, parecen ser adecuadas y abarcar todo lo concerniente a la protección de la vida marina. Estas regulaciones fueron designadas para mantener una pesca sustentable. En muchos sentidos, estas regulaciones para proteger la vida marina son muy parecidas a las encontradas en los Estatutos del Estado de Florida. En ellas se establece el tamaño, la temporada, los límites de captura y los métodos de captura prohibidos. También se detallan las restricciones al uso de equipos especializados y a captura de especies protegidas (prohibidas). El que se pueda comparar la Ley 278 con los Estatutos de Florida es altamente meritorio, ya que las regulaciones del Estado de Florida son consideradas como una de las regulaciones más detalladas dentro de los Estados Unidos. Adicionalmente, los estatutos y las regulaciones impuestas en Florida han probado ser muy efectivas en la conservación de los recursos natural y en la promoción de prácticas de pesca sostenibles. La Ley 278 también regula las licencias para la pesca comercial y la pesca deportiva en Puerto Rico.

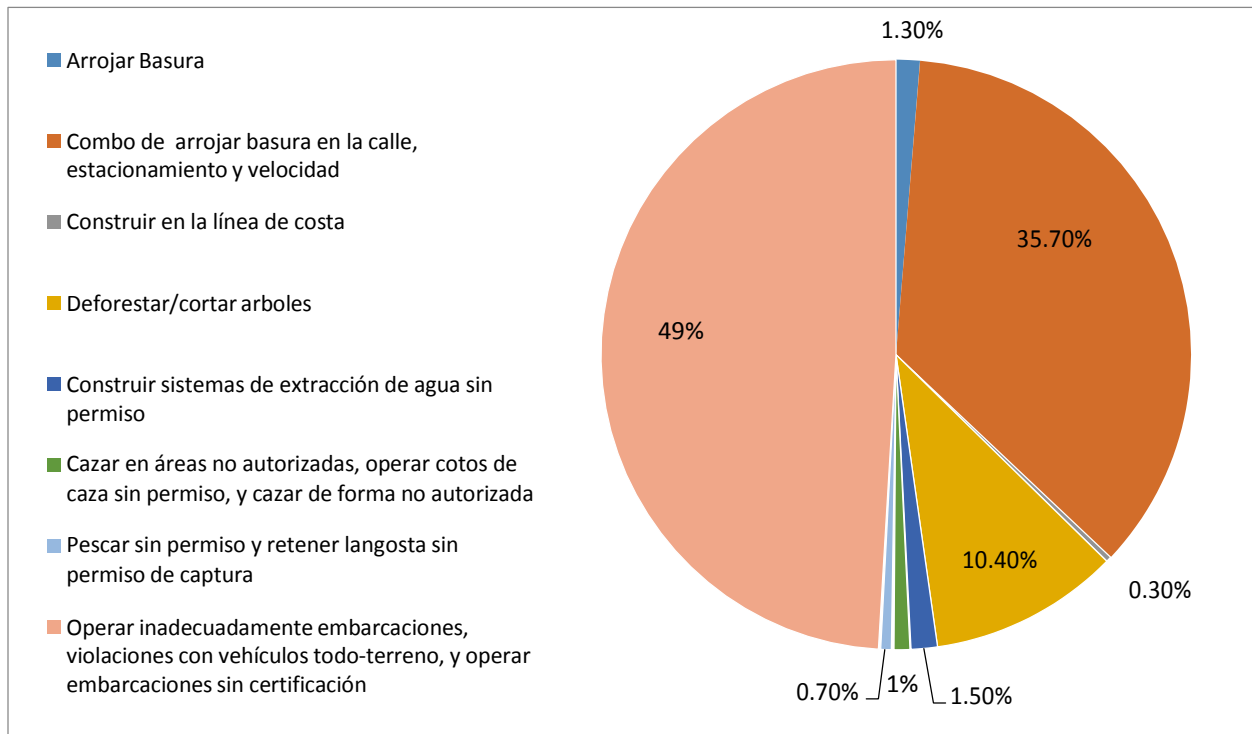
**Programación de Sanciones:** La Ley de Pesca de Puerto Rico (Ley 278) carece de provisión penal y las sanciones civiles son similares a aquellas impuestas por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de los Estados Unidos.

**Tipo de Violaciones:** Tabla 1 y Figura 1 muestran que durante el periodo reportado (Julio 2011 a Junio 2013) se llevaron a cabo pocas actividades relacionadas con la aplicación de la Ley 278.

**Tabla 1:** Total de Multas Emitidas por el Cuerpo de Vigilantes en Puerto Rico de Julio 1, 2011 a Junio 1, 2013.

Ley Numero	Tipo de Violación	Número de Casos	% de Casos	Valor de la Multa (US\$)
21	Arrojar Basura	50	1.3	29,125
22	Combo de arrojar basura en la calle, estacionamiento en zonas prohibidas y alta velocidad	1,362	35.7	86,000
23	Construir en la línea de costa	10	0.3	desconocido
133	Deforestar/cortar arboles	395	10.4	desconocido
136	Construir sistemas de extracción de agua sin permiso	59	1.5	24,330
241	Cazar en áreas no autorizadas, operar cotos de caza sin permiso, y cazar de forma no autorizada	40	1.0	12,000
278	Pescar sin permiso y retener langosta sin tener permiso de captura	28	0.7	desconocido
430	Operar inadecuadamente embarcaciones, violaciones con vehículos todo-terreno, y operar embarcaciones sin certificación	1,868	49.0	276,370
Total		3,812	100	544,985

Fuente: Cuerpo de Vigilantes, periodo administrativo reportado a Noviembre 7, 2012.



**Figura 1:** Distribución de multas emitidas por violaciones a las Leyes de Protección de Recursos en Puerto Rico.

Un tema que llama particularmente la atención, es el relacionado con el cumplimiento de las licencias de pesca y los permisos requeridos. El Capítulo III de la Ley de Pesca 278 de Puerto Rico se refiere a los requerimientos y permisos para la pesca comercial y deportiva (dicha Ley se encuentra en vigencia). Sin embargo, con base en las estadísticas provistas en la Tabla 1, parece que los requisitos para las licencias se hacen cumplir en muy raras ocasiones.

Si la información reportada es correcta, solo se emitieron 28 citaciones por violaciones a las licencias de pesca o por falta de permisos durante el periodo reportado (lo cual representa solo un 0.07% del total de multas impuestas). Aunque esto es difícil de determinar de acuerdo al método de reporte empleado, parece que todas las 28 citaciones pueden haberse emitido por violaciones a los permisos de captura de langosta. Lo cual implicaría que no se emitieron citaciones debido al incumplimiento a los límites del tamaño de los peces capturados, áreas de captura, temporadas de veda, o métodos de captura. Durante las entrevistas surgieron comentarios, dentro y fuera del DRNA, que esto se debe a la impopularidad de la Ley 278. El consenso, no soportado por la mayoría, es que los funcionarios electos no querían hacer cumplir una ley impopular debido a consideraciones políticas.

Las estadísticas también muestran que no se realizaron acciones de control por destrucción de coral o hábitats de arrecifes coralinos. Este tema podría y debería comprometer una larga porción de las acciones de control marinas.

**Autoridad para Ejercer las Leyes:** Los miembros del Cuerpo de Vigilantes están certificados como oficiales con autoridad para ejercer las leyes, tienen poderes para detener y arrestar, y en cuanto a la protección de los recursos naturales, ellos tienen el poder de registrar e incautar. Todos los oficiales han atendido cursos obligatorios en las academias de policía y de guardaparques, y están dotados con armamento de conformidad con las leyes y estándares establecidos en Puerto Rico. Los oficiales también tienen el poder de hacer cumplir muchas de las leyes que son ejercidas por la policía local y estatal.

**Otras Autoridades Encargadas de Ejercer las Leyes:** Existe una oficina de asuntos legales dentro del DRNA dedicada a hacer asesoramiento con relación a las leyes de protección de recursos naturales y prosecución de delitos contra el medio ambiente; sin embargo, esta oficina está siendo sub-utilizada por parte del Cuerpo de Vigilantes. Otras agencias que actúan activamente en el cumplimiento de las leyes de conservación en Puerto Rico son la Policía, la Policía Marítima, Servicio Nacional de Pesquerías Marinas – NOAA (NMFS), Servicio Forestal, y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos. Actualmente solo hay un Agente Especial del NMFS asignado a Puerto Rico, lo cual es claramente insuficiente.

El Cuerpo de Vigilantes y NOAA-NMFS tienen acuerdos para cooperación mutua en materia de control (*Joint Enforcement Agreements - JEA*). En el marco de estos acuerdos, el Cuerpo de Vigilantes ha acordado establecer unas horas de patrullaje en aguas federales con el propósito de controlar la pesca, en intercambio por una compensación. A pesar de que la compensación ha sido provista por parte del NMFS, el Cuerpo de Vigilantes ha tenido dificultades para cumplir con la cuota de horas de patrullaje acordadas, y raramente durante los patrullajes se encuentran violaciones que se presumen están allí. Se prevé que de llegar a continuar con esta situación el Cuerpo de Vigilantes podría perder estos acuerdos, lo cual no se puede dar el lujo de permitir. La pérdida de esta importante fuente de recursos tendrá un fuerte impacto negativo en las operaciones marinas del Cuerpo de Vigilantes, además de un impacto negativo en su reputación, el cual será tan grande como irreversible. Sin embargo, se notó que cuando un Agente Especial de NMFS acompaña los patrullajes, las violaciones son detectadas y se realizan las adecuadas acciones de control. Parece que los Vigilantes son capaces de responder bien y de realizar su trabajo cuando un Agente de NMFS se encuentra a bordo.

**Área de Operación:** Los miembros del Cuerpo de Vigilantes están estacionados a lo largo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en siete diferentes oficinas regionales con un supervisor encargado. Las mayores áreas de operación incluyen:

Sector A: Piñones, Fajardo, Culebra, Vieques, Guayama, Ponce;

Sector B: Arecibo, Aguadilla, Cabo Rojo, Parguera, Guánica, e Isla Mona.

Las reservas marinas, las cuales son consideradas de vital importancia dentro de los esfuerzos de control, incluyen: Reserva Desecho, Reserva Tres Palmas, Reserva Rincón, Reserva Mona y Monito, Reservas Parguera y Guanica, Reserva Isla de Caja de Muerto, Reserva Nacional de Investigación Estuarina Bahía de Jobo, Reserva Isla de Vieques, Reserva La Cordillera, y Reserva Canal Luis Peña.

**Herramientas de Gestión Existentes:** El Cuerpo de Vigilantes esta guiado por las regulaciones del Cuerpo de Vigilantes y el Manual de Empleados que data de Diciembre del 2011. Algunas áreas de operación concernientes al comportamiento esperado de los empleados están descritas en el manual, mientras que a otras áreas no se les ha prestado la suficiente atención. Por ejemplo, el manual contiene una lista completa de las actividades prohibidas para los empleados y las correspondientes acciones disciplinarias de acuerdo a los niveles de violación, sin embargo, contiene muy poco acerca de las maneras de guiar a los empleados en su adecuado desempeño y desarrollo profesional.

Otras herramientas de gestión que son relevantes en el ejercicio de la autoridad para la conservación de los recursos naturales parecieron estar ausentes o ser muy difíciles de obtener e identificar durante la evaluación realizada, tal como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2:** Herramientas de Gestión Relevantes para el Cuerpo de Vigilantes de Puerto Rico

Herramientas para la Gestión de los Recursos Naturales	Existencia en el Cuerpo de Vigilantes
Visión/Misión de la Organización	No se conoce
Plan de Manejo	No existe
Plan Estratégico para el Ejercicio de la Autoridad	No existe
Planes de Trabajo de los Empleados	No se conoce
Plan de Comunicaciones	No existe
Plan de Monitoreo	No existe
Manual de Procedimientos Operativos Estandarizados	No existe
Manual de Empleados / Manual del Cuerpo de Vigilantes	Si existe

## Recomendaciones

- **Los Acuerdos JEA con NMFS merecen una cuidadosa reflexión y una inmediata implementación de medidas de mitigación concretas.** Los supervisores deben rendir cuentas por los esfuerzos de control realizados a la fecha en su área de trabajo. Los líderes de la organización deberán transmitir al Cuerpo de Vigilantes la importancia de mantener los acuerdos JEA con el NMFS. Aquí es donde se hacen necesarios planes de trabajo de los empleados que sean correspondientes con las expectativas definidas en los acuerdos.
- **Se recomienda que NOAA considere asignar un Oficial para Abordajes de Embarcaciones que sea estacionado en Puerto Rico.** Este oficial tendrá la tarea de ser mentor y entrenador, suministrando formación práctica a las unidades encargadas del control de pesquerías. Igualmente importante, este oficial brindará un claro ejemplo al Cuerpo de Vigilantes acerca de cómo cumplir con el rendimiento esperado en el desempeño de sus funciones y responsabilidades.
- **Asegurarse de hacer cumplir los requerimientos para el otorgamiento de las licencias de pesca.** Una efectiva implementación de la Ley 278 (sección sobre los permisos y las licencias para la pesca comercial y deportiva) podría mejorar la sostenibilidad de las pesquerías en Puerto Rico y podría convertirse en una fuente parcial de

recursos económicos para las operaciones del Cuerpo de Vigilantes. De acuerdo al Artículo 24 de la misma Ley, actualmente estos recursos son depositados en un Fondo Especial para la Gestión de las Pesquerías en Puerto Rico. A la fecha, parece que ningún porcentaje de estos recursos se invierte en la aplicación específica de esta Ley; lo cual debe ser corregido por todos los medios que se encuentren disponibles. Por supuesto que el primer paso sería el hacer cumplir vigorosamente los mandatos establecidos por esta Ley para el otorgamiento de licencias y permisos de pesca.

- **Es imperativo que el DRNA adopte el modelo del Santuario Marino de los Cayos de Florida (FKNMS) para atender y evaluar los daños al arrecife coralino.** Cerca de 400 encallamientos en áreas de arrecifes de coral y pastos marinos son investigados cada año en FKNMS, y en la gran mayoría de estos casos el violador es acusado y un arreglo para el pago de las multas es definido. Estos procedimientos puede encontrarse dentro del Programa Nacional de Santuarios Marinos de NOAA, el cual podría ayudar al Cuerpo de Vigilantes a definir las sanciones que se deben imponer a las embarcaciones o individuos quienes por negligencia o descuido destruyen los arrecifes coralinos y los pastos marinos, incluyendo las maneras de proteger estos hábitats, adelantar los casos cuando los daños ocurran, definir la programación de pagos para las multas impuestas, entre otros. Este programa ha estado en funcionamiento por más de 30 años y ha probado ser muy efectivo. Cubre todo tipo de violaciones que van desde pequeñas embarcaciones que anclan en cabezas de coral hasta grandes embarcaciones encalladas en arrecifes coralinos. Es un sistema completo que se ha impuesto para atender desde el reporte inicial de la violación, la respuesta por parte de un oficial, la valoración de los daños y una programación para el pago de las multas determinadas de acuerdo con el área destruida o afectada. Estos son procesos civiles y han funcionado extraordinariamente bien en FKNMS para ayudar a proteger los hábitats y para prevenir o reducir sus daños.
- **Establecer un Memorando de Acuerdo entre el Cuerpo de Vigilantes y la Policía** para ofrecerse apoyo mutuo en el ejercicio de la autoridad para el cumplimiento de las leyes y en la respuesta a situaciones de emergencia.
- **Definir una Nueva y Actual Declaración de la Misión del Cuerpo de Vigilantes,** que este completamente relacionada con las metas y objetivos de la entidad. Otras agencias están encargadas del cumplimiento de las regulaciones sobre tráfico, interdicción de drogas, y otras leyes no relacionadas con la protección del ambiente. Sin embargo, ninguna otra entidad está encargada de proteger los recursos naturales, como lo es el Cuerpo de Vigilantes. La declaración de la misión del Cuerpo de Vigilantes debe ser clara, directa y abarcar la importancia de su misión.
- **Seguir un plan estratégico a 5 años que oriente las actividades del Cuerpo de Vigilantes** en el cumplimiento de su misión, y que permita establecer una base sólida para un programa para ejercer las leyes basado en las mejores prácticas en la protección de los recursos naturales. El DRNA fue creado para preservar los recursos naturales para el beneficio de los habitantes de Puerto Rico. El plan estratégico ayudara a identificar la razón de ser del Cuerpo de Vigilantes, y a identificar los caminos que conduzcan al éxito de su misión. Mantener el estatus-quo es fácil y conveniente, sin embargo, será la sentencia del Cuerpo de Vigilantes y de los recursos naturales de Puerto Rico. Aquellos en la dirección deben hacerse cargo y tomar las riendas de su propio destino, sin seguir los vientos de un cargo político ni la duplicidad de un camino fácil.
- **La administración debe buscar las maneras de ser más auto-suficiente en relación con la financiación de sus propias operaciones de control y protección,** y debe buscar áreas que proporcionen oportunidades de financiación para ayudar a subsidiar sus costos de operación. Considerar la posibilidad de obtener una revisión financiera del presupuesto operativo del Cuerpo de Vigilantes y de la financiación existente, y tratar de incorporar las recomendaciones financieras de los expertos dentro del plan estratégico.
- **Contratar a un facilitador externo e independiente para supervisar la implementación del plan estratégico** durante los primeros seis meses o el primer año. Idealmente esta persona tendrá las capacidades y experiencia necesarias para facilitar el cambio en los procesos dentro de la organización, para ayudar a identificar los planes y metas a corto plazo, para mantener los procesos en marcha y para ofrecer asesoría a los altos niveles de administración acerca de todo el proceso. Paralelamente, se requiere nombrar a un miembro del Cuerpo de Vigilantes de rango suficiente (Capitán o superior) para hacerse cargo de la

responsabilidad de seguir adelante con el plan estratégico. Esta persona tendrán el poder suficiente para implementar el plan estratégico tal como se presenta y será responsable sólo ante el Comisionado. Su responsabilidad incluiría la identificación de personal clave para involucrar en el proceso, la resolución de problemas, la delegación de funciones y la rendición de cuentas por los dos o tres primeros años de implementación una vez se dé inicio al plan estratégico.

- **Prosecución criminal versus prosecución civil.** El DRNA debería explorar la idea de convertir algunas de sus regulaciones en violaciones criminales a fin de no depender únicamente de sanciones civiles, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, más notablemente del Estado de Florida.
- **Asignar un abogado de la oficina de asuntos legales para llevar los casos relacionados con recursos naturales,** con el propósito de que se convierta en un experto en el tema.

## Capacidad de Personal dentro del Cuerpo de Vigilantes

### Observaciones

**Personal:** La mayoría de los Vigilantes cuentan con varios años de experiencia y conocen al detalle su área de operación. Existe una clara estructura organizacional que no permite generar confusión acerca de quien reporta a quien, y quien supervisa a los otros.

Con casi 400 oficiales, el Cuerpo de Vigilantes es una organización demasiado grande para desarrollar un programa de ejercicio de la autoridad para la conservación de los recursos naturales. Con un personal tan amplio se esperaría que dicho programa fuera mucho más efectivo teniendo en cuenta el tamaño de Puerto Rico. Para reforzar este punto, se ha tomado como ejemplo al Estado de Connecticut, el cual es el Estado más similar a Puerto Rico en cuanto a extensión geográfica, línea de costa y población. Aunque realizar una comparación directa es difícil debido a muchas variables, entre ellas: recursos naturales, clima, y sistemas de comunicaciones, vehículos y embarcaciones de apoyo disponibles; el número de oficiales de tiempo completo en Connecticut es de tan solo 51. En la Tabla 3 se compara el área geográfica, la población y el tamaño de los dos programas de ejercicio de la autoridad para la conservación.

**Tabla 3:** Comparación entre Puerto Rico y Connecticut

	Área Terrestre (Km <sup>2</sup> )	Área Terrestre (Millas <sup>2</sup> )	Línea de Costa (Km <sup>2</sup> )	Línea de Costa (Millas <sup>2</sup> )	Población al año 2013 (# Hab.)	# Oficiales para la Conservación
Puerto Rico	9,104	3,515	700	434	3,615,086	400
Connecticut	14,356	5,543	994	618	3,596,080	51

Fuente: Comunicación personal con representantes de la Policía Estatal de Connecticut y de Puerto Rico.

**Capacitación:** Aunque todos los integrantes del Cuerpo de Vigilantes reciben entrenamiento básico en la academia de policía, parece no existir una capacitación de seguimiento después de la academia. Algunos pocos Vigilantes han sido elegidos para capacitarse en cursos ofrecidos por otras agencias, lo cual les ha permitido obtener habilidades especializadas. Otras oportunidades para formación se han presentado; por ejemplo, hace algunos años el departamento cambió sus armas automáticas de 9mm a unas automáticas de calibre .40, aunque todos los empleados fueron entrenados en el nuevo tipo de arma ningún otro tipo de formación ha sido ofrecida al Cuerpo



de Vigilantes desde entonces. Más aún, ninguno de los Vigilantes entrevistados ha participado en simulacros de presentación ante un tribunal y muchos de ellos desconocen los procedimientos de las cortes.

**Liderazgo:** Es muy notable una falta general de liderazgo en casi todo los puestos de supervisión del Cuerpo de Vigilantes. La falta de comando central se traduce en muy poca unidad entre las diferentes oficinas regionales del Cuerpo de Vigilantes. En las áreas donde la falta de liderazgo es mucho más pronunciada, existe también una pérdida de dirección y control. El Cuerpo de Vigilantes ha perdido el enfoque en su misión principal: “la protección de los recursos naturales”.

**Rendición de Cuentas:** Hay una falta de cumplimiento general de las normas y reglamentos del Cuerpo de Vigilantes en las siete oficinas regionales. Un tema que apareció recurrentemente durante las entrevistas fue la percepción general de que hay pocos o inexistentes mecanismos para rendición de cuentas. En algunas oficinas regionales no existe confianza en la administración, mientras que en otras regionales se presentaron reportes de que los supervisores no permiten a los vigilantes realizar su trabajo y desaniman la aplicación de acciones proactivas para hacer cumplir las leyes. Igualmente una actitud de dejar-hacer dejar-pasar (*laissez-faire*) fue observada en algunas de las posiciones del Cuerpo de Vigilantes. Algunas personas creen que la cultura existente en el Cuerpo de Vigilantes carece de integridad y ética. Esto parece no ser un problema generalizado que afecte a todos los integrantes del Cuerpo de Vigilantes; sin embargo, si uno o algunos de sus miembros están involucrados en comportamientos corruptos o carentes de transparencia, se asumirá que todos los demás miembros hacen lo mismo.

**Moral:** Los hombres y mujeres que conforman el núcleo del Cuerpo de Vigilantes son trabajadores dedicados y con un gran sentido de pertenencia con sus obligaciones y responsabilidades en la protección de los recursos naturales; no obstante, muchos sus miembros han quebrantado su compromiso o lo han perdido por completo. Se encontró una moral muy baja en más del 60% del personal entrevistado o contactado fuera del proceso de entrevistas.

**Procesos de contratación:** Los actuales requisitos para la contratación son mínimos, lo cual perjudica la imagen del Cuerpo de Vigilantes, empeora los problemas de bajo rendimiento, y promueve la baja moral del grupo.

**Descripciones de los Puestos de Trabajo:** Si se diera el caso de que las descripciones de los puestos de trabajo estuvieran disponibles o fueran recordadas, la mayoría de estas descripciones deberán ser revisadas y puestas al día con las actuales metas y objetivos del DRNA.

**Trayectoria Profesional y Planes de Asensos:** Hasta la presente, no se ha establecido un programa para formar, capacitar o preparar a los Vigilantes para altos cargos de responsabilidad, supervisión y mando. Muchos de los miembros del Cuerpo de Vigilantes perciben que actualmente las promociones y ascensos están motivadas o influidas políticamente.

**Compensación:** Un análisis realizado en los diferentes niveles de supervisión confirma que son mínimas las diferencias en los pagos que un empleado recibe cuando es promovido a un rango superior. En la actualidad, hay muy poco incentivo para los Vigilantes en asumir una mayor responsabilidad asociada con un mejor rango; por lo tanto, el personal más capacitado y con mejores habilidades puede no estar aplicando por posiciones que requieran mayor liderazgo y gestión.

**Premios y Reconocimientos:** A pesar de que existe la oportunidad para que un supervisor emita una carta de felicitación, no hay un sistema formalizado para otorgar reconocimientos o premios a aquellos quienes realizan una excepcional labor en el curso de sus obligaciones.

## Recomendaciones

- **Considerar la posibilidad de reducir el tamaño del Cuerpo de Vigilantes:** Bajos costos de personal podrían permitir un incremento salarial que compense las responsabilidades adicionales, toda la carga extra de trabajo y las habilidades requeridas cuando los miembros del Cuerpo de Vigilantes progresan en el rango de comando. Bajos costos de personal permitirían igualmente invertir en el equipamiento necesario, el cual, junto con una capacitación del personal y el fortalecimiento de alianzas con otras agencias, harían posible que el Cuerpo de Vigilantes se convirtiera en una organización más eficiente y efectiva. Un estudio adicional deberá ser conducido para establecer el tamaño óptimo de la organización en relación a las funciones y responsabilidades, áreas de operación, apoyo logístico, accesibilidad, y conocimiento, destrezas y habilidades de cada uno de los miembros del Cuerpo de Vigilantes.
- **Fortalecer las habilidades de liderazgo dentro del Cuerpo de Vigilantes.** Proporcionar capacitación a los supervisores en los principios de liderazgo. Crear un ambiente centrado en el trabajo en equipo; por ejemplo, cambiar el lenguaje cotidiano de “yo” al “nosotros” y de “mío” al “nuestro”.
- **Esforzarse por superar todo tipo de interferencia política mediante un fortalecimiento del contenido del Manual del Cuerpo de Vigilantes y enfocándose en su implementación.** Se deben estandarizar los procedimientos para nuevas contrataciones, promociones y asignaciones. También se deben implementar cuidadosamente los estándares relacionados con uniformes y rendición de cuentas. Altos y estrictos estándares éticos deben ser implementados rigurosamente.
- **Elevar los estándares y requisitos para la contratación.** Debe quedar claro que el Cuerpo de Vigilantes es un grupo elite que mantiene lo más altos estándares. Para nuevas contrataciones los procedimientos de contratación, las preguntas de la entrevista y toda documentación de soporte deberá incluir información acerca de trabajos y responsabilidades asumidas previamente, educación, habilidades, ética, y un completo historial de antecedentes que permita corroborar toda la información suministrada. También se deberá implementar un examen de alto nivel de desempeño físico para personal potencialmente a contratar; por ejemplo, el examen ofrecido por [The Cooper Institute](#).
- **Definir claramente las descripciones de los puestos de trabajo.** Esto permitirá a los empleados tener un mejor desempeño para el bien común del Cuerpo de Vigilantes; se debe tener en cuenta que el objetivo último es la seguridad de los empleados y su satisfacción en el área de operación designada. Descripciones claras de los puestos de trabajo serán invaluableles si la agencia llegara a tener problemas con el sindicato de trabajadores.
- **Establecer un programa de ascensos y sucesión:** El personal cualificado debería estar desempeñando los cargos de supervisión y liderazgo; sin embargo, en la actualidad el Manual del Cuerpo Vigilantes solo hace referencia a las razones por las cuales alguien no puede ser promovido. Al menos se deberían recomendar algunos cursos de liderazgo, administración, ética y otras habilidades requeridas para lograr ser promovido a un mejor cargo. Igualmente se debería realizar una revisión de la experiencia laboral del empleado, así como también exigir la presentación de un examen escrito, entrevista personal y pruebas de resolución de problemas antes de definir una promoción.
- **Diseñar e implementar un programa de formación que se caracterice por:**
  - ✓ Capacitar a todos los miembros del Cuerpo de Vigilantes por lo menos una vez cada dos años;
  - ✓ Establecer un sistema para realizar seguimiento a los niveles de experiencia y competencia alcanzados dentro del Cuerpo de Vigilantes;
  - ✓ Cada uno de los miembros del Cuerpo de Vigilantes debe estar capacitado para atender emergencias;
  - ✓ Fomentar capacitación especializada para asignaciones en mar o tierra;
  - ✓ Implementar un programa de capacitación en operación de embarcaciones para todos los oficiales que realizan operaciones marinas;

- ✓ Organizar conjuntamente con la oficina de asuntos legales una serie de simulacros de presentación ante un tribunal. Todos los vigilantes deberán adquirir esta experiencia;
  - ✓ Los miembros del Cuerpo de Vigilantes que han tenido formación avanzada en diferentes especialidades, podrán conformar un equipo interno de instructores para ayudar a todos los miembros del grupo a alcanzar similares niveles de habilidades y conocimiento;
  - ✓ Buscar oportunidades para la capacitación del personal con la Academia de Policía Estatal (para entrenamiento en armas de fuego y otros temas relacionados), Gobierno Federal, NOAA, NMFS, Servicio Forestal de E.U., Servicio de Pesca y Vida Silvestre de E.U., Gobierno Local, Servicios Médicos de Emergencias, y Hospitales Locales;
  - ✓ Conseguir que los integrantes del Cuerpo de Vigilantes se conviertan en instructores certificados que puedan ser utilizados ocasionalmente como instructores en la Academia de Policía.
- **Temas para cursos de formación y capacitación incluyen:**
    - ✓ Uso de fuerza policial;
    - ✓ Identificación de especies de pesca y otras especies;
    - ✓ Tácticas de defensa para oficiales y civiles;
    - ✓ Técnicas de arresto y esposamiento;
    - ✓ Manejo de armas de fuego;
    - ✓ Primeros auxilios y reavivamiento;
    - ✓ Manejo de embarcaciones y prácticas de marinería;
    - ✓ Judo verbal;
    - ✓ Búsqueda y transporte de prisioneros;
    - ✓ Recolección, preservación, y documentación de evidencia y cadena de custodia;
    - ✓ Código de conducta y Código de ética;
    - ✓ Arresto por delito menor versus arresto por delito grave;
    - ✓ Redacción de informes;
    - ✓ Capacitación en liderazgo.
- **Establecer un sistema formal para premiar y reconocer a aquellos quienes realizan una excepcional labor.** Este sistema estará a cargo del Comité de Premios y Reconocimientos el cual estará conformado por miembros de todos los rangos que representen a todas las oficinas regionales. Este comité deberá reunirse para revisar las nominaciones enviadas por los miembros de la organización cada tres meses. Las nominaciones serán realizadas por el supervisor de la división. No obstante, un empleado puede nominar a otro empleado cuando sea apropiado o justificado.  
Algunos ejemplos de premios y reconocimientos incluyen:
    - ✓ Clase A= Un certificado enmarcado, expedido y firmado por el Comisionado o el Secretario del DRNA. Una medalla que sea puesta en el uniforme indicando el premio obtenido.
    - ✓ Premio al Valor= Por un excepcional desempeño en una situación de riesgo a la que el vigilante fue expuesto durante el cumplimiento de sus funciones.
    - ✓ Salvamento de Vidas con Medalla de Valor= Por una extraordinaria acción que resultara en el salvamento de una vida humana, en una situación de peligro en la que el vigilante se expuso a sí mismo en el cumplimiento de sus funciones.
    - ✓ Salvamento de Vidas= Por una acción desarrollada por el vigilante que resultara en el salvamento de una vida humana.
    - ✓ Premio por Servicio Excepcional= Por un desempeño excepcional que resultara en la prevención de un crimen mayor, la protección de otros frente al peligro o la aprehensión de violadores en una situación de alto riesgo o que sobrepasara los alcances de sus obligaciones y responsabilidades.
    - ✓ Clase B= Una carta firmada por el Comisionado resaltando la labor del (de los) vigilante(s).
    - ✓ Premio al Equipo del Año= Qué ha hecho un equipo de trabajo para lograr....
    - ✓ Certificado de Desempeño excepcional= Un trabajo realizado que se destaca por su naturaleza.

- ✓ Carta de Recomendación del Distrito= Un acto específico que fomente la imagen profesional del integrante del Cuerpo de Vigilantes.
- **Asegurar una adecuada inversión para la gestión del recurso humano del Cuerpo de Vigilantes.** La gestión del recurso humano de un programa para ejercer autoridad es una tarea compleja y difícil, pero también necesaria para lograr una implementación exitosa del programa. Es también una tarea mucho más costosa que en otras organizaciones debido a que este tipo de programa requiere personal con un alto nivel de formación, con poderes de arresto y de atención de situaciones emergencias o situaciones de vida o muerte que garantice la seguridad y el bienestar de la población.

## Procedimientos Operacionales del Cuerpo de Vigilantes

### Observaciones

**Procedimientos Operacionales Estandarizados:** De acuerdo a entrevistas con directivos del Cuerpo de Vigilantes, no existe un Manual de Procedimientos Operacionales. Entrevistas con el personal y visitas al área confirmaron que ningún Manual de Procedimientos Operacionales está siendo utilizado o seguido. No se cuenta con protocolos estandarizados para el ejercer el cumplimiento de las leyes dentro del Cuerpo de Vigilantes, tampoco con otras agencias de control. Por el contrario, parece haber poca unidad entre las diferentes oficinas regionales. Los procedimientos para el cumplimiento de las normas y regulaciones varían a través de las siete oficinas regionales, las cuales tienen diferentes maneras de hacer las cosas. La falta de liderazgo ocasiona que cada quien se sienta libre de decidir la manera de hacer las cosas de acuerdo a su parecer. Los actuales protocolos para el ejercicio de la autoridad parecen no ser muy efectivos.

Ineficiencias también fueron encontradas en otras áreas de operaciones; por ejemplo, una patrulla de control acuático consiste de tres o cuatro Vigilantes a bordo de una embarcación, sin embargo solo uno de ellos está cualificado para operar la embarcación. Con un entrenamiento adecuado a la tripulación, solo dos Vigilantes serían estrictamente necesarios (por supuesto, siendo ambos cualificados para operar embarcaciones).

**Planes de Trabajo:** Aunque los planes de trabajo son mencionados en el Manual de los Vigilantes, parece que ningún empleado los utiliza, sigue o mantiene.

**Respuesta a Violaciones:** Durante las entrevistas se reportó que algunas áreas no se cubrían tanto como otras en el objetivo de perseguir a violadores de recursos naturales, y que dichas áreas deberían ser atendidas y los violadores detenidos. También se mencionó que algunos de los Vigilantes en algunas ocasiones son incapaces de reconocer una violación perpetuada por un viejo amigo o familiar.

**Procesamiento de los Casos:** Parece que existe un largo lapso de tiempo desde el arresto inicial o la citación hasta el momento en que los casos llegan a un término legal. Los Vigilantes reportan que los casos que ellos adelantan nunca siguen su curso, las penas han sido rebajadas a casi ninguna multa, y muchas veces se caen por falta de prosecución. Los siguientes fueron algunos comentarios proporcionados por los Vigilantes entrevistados:

“Los abogados del DRNA no entienden nuestros casos relacionados con pesquerías o vida silvestre”

“Los abogados acusadores del DRNA reciben nuestros casos y hacen nada con ellos. Muchos casos se han perdido porque se ha dejado pasar mucho tiempo sin adelantar la prosecución respectiva. Algunos casos han sido desestimados debido a que se deja pasar un excesivo periodo de tiempo”

“Al menos uno o dos abogados del DRNA deberían ser asignados a nuestros casos de vida silvestre y pesquerías, de esta manera ellos entenderían mejor estos casos”

“Muchos las penas han sido rebajas a centavos de dólar”

“Los criminales asumen que si los atrapamos, no serán gravemente afectados y podrán seguir delinquiendo.”

**Evidencia y Cadena de Custodia:** No se cuenta con una adecuada cadena de custodia. Inspecciones realizadas a tres diferentes instalaciones de almacenamiento revelan que todas las instalaciones presentan condiciones inadecuadas para mantener evidencia en el corto y largo plazo; ninguna de estas bodegas presenta una aceptable organización para establecer la cadena de custodia. A pesar de que estas instalaciones proveen una leve restricción de acceso del público, ninguna de ellas estuvo al nivel requerido por un caso de investigación criminal.

Adicionalmente, no existe un inventario de la evidencia tomada, y en dos de las tres instalaciones visitadas, la evidencia no cuenta con ficha de registro. Solo en uno de los sitios se mantiene la evidencia adecuadamente marcada con el caso en el cual está siendo utilizada. Muchos de los encargados de custodiar las piezas de evidencia no tienen conocimiento del contenido de los refrigeradores. En nuestra opinión, si alguna vez llegase a ser requerida, mucha de la evidencia observada no pasará la examinación de los procedimientos legales de las cortes.

**Certificación de la Evidencia:** A pesar de que es común en países de habla hispana contar con un biólogo certificado para que identifique una especie decomisada, esta práctica genera ineficiencias en la aplicación de las leyes para la conservación en Puerto Rico. Este papeleo y trámite adicional es innecesario.

**Documentación de los Casos:** Parece que no existen directrices para los que los Vigilantes o supervisores preparen la documentación relacionada con los casos adelantados. En una reunión realizada en la oficina de asuntos legales se reveló que algunas citaciones escritas a mano por los Vigilantes son incomprensibles para el personal de asuntos legales responsables de adelantar querellas contra los infractores. Estas citaciones ilegibles son puestas en espera, reduciendo así la eficacia de las actividades de control realizadas por el Cuerpo de Vigilantes.

**Presupuesto y Procedimientos Fiscales:** En la actualidad, todas las compras son manejadas a través de órdenes de compra; un sistema engorroso y demorado que ha sido declarado obsoleto. Algunos supervisores y vigilantes en campo han tenido que gastar de su propio dinero para realizar reparaciones menores con el fin de mantener los equipos operando, y de esta manera cumplir con sus labores cotidianas. Estas compras pueden ser tan pequeñas como por ejemplo: un cuarto de líquido para transmisión, luces para un bote o linternas, bolsas plásticas para los productos de pesca confiscados. La carencia de los fondos mínimos para realizar compras esenciales o una larga espera para realizar una simple reparación significa inactividad para los equipos y por lo tanto inactividad para los empleados. Desafortunadamente, debido a los bajos salarios que reciben los vigilantes y supervisores, cualquier cantidad de dinero que se gaste de su salario les afectará en gran medida. Más aún, el efecto negativo en la confianza y en la moral de los vigilantes es multiplicado dramáticamente porque no solo su salario es bajo pero también deben hacerse cargo de las reparaciones para poder realizar su trabajo.

## Recomendaciones

- **Los planes de trabajo del Cuerpo de Vigilantes deben ser desarrollados, o actualizados e implementados.** Los planes de trabajo de las unidades marinas de control deberán asignar una cantidad de horas de patrullaje a ser completadas semanalmente. Todas las violaciones a los recursos naturales encontradas durante los patrullajes deben atenderse y documentarse pronta y adecuadamente. Estos planes de trabajo se harán muy importantes cuando los miembros del equipo sean asignados a labores u horarios de trabajo específicos; por ejemplo, los Vigilantes con funciones dentro de los Acuerdos JEA o que deban ejercer inspecciones federales para la seguridad en las embarcaciones.
- **Definir un Manual para Procedimientos Operacionales Estandarizados.** El propósito de este manual es documentar y explicar claramente la misión, organización, políticas, y procedimientos que deben seguir todo el personal, supervisores, y administradores. Las políticas son principios y valores generales que se definen con

el objetivo de guiar a los miembros de la organización en el desempeño de sus funciones. Procedimientos son los métodos utilizados para llevar a cabo actividades que permitan alcanzar un objetivo o meta.

Algunos temas a incluir en el manual son:

- Operaciones a bordo de embarcaciones
- Transporte de prisioneros
- Armamento
- Comunicaciones
- Evidencia
- Uso de Fuerza
- **Desarrollar un Manual de Procedimientos para el Manejo de Evidencia con apoyo y contribución de la oficina de asuntos legales del DRNA, e implementarlo al pie de la letra.** Este manual deberá incluir el uso de un sistema para rotular evidencia tanto para elementos perecederos como no-perecederos. Se necesitará establecer un procedimiento para ingreso de la evidencia a la instalación de almacenamiento así como también una política para reporte de su salida (día, persona que la retira, motivo). Designar a un responsable de custodiar la evidencia en cada instalación de almacenamiento, así como también designar a un encargado alterno. Acoger las directrices del NOAA-Servicio Nacional de Pesquerías Marinas relacionadas con la cadena de custodia de evidencia recogida.
- **Establecer protocolos para el procesamiento de casos.** Rastrear los casos hechos en el pasado, si esto aún no se ha realizado. Hacer una comparación entre el porcentaje de casos cerrados exitosamente (que llegaron a condena legal) versus el porcentaje de los casos que no se resolvieron o a los que no se les adelantó prosecución. Si los Vigilantes están cumpliendo adecuadamente con todos los requerimientos necesarios para la prosecución, entonces la tasa de condena legal debería ser muy alta, casi por encima del 90%. Si este porcentaje no se está alcanzando, la fuente del problema debe ser identificada. Se debe identificar si esto se debe a que los Vigilantes en el área de trabajo no están cumpliendo con los requerimientos establecidos por la ley, o si se debe a procedimientos de prosecución descuidados o incompetentes. Organizar una carpeta de tres anillos con las especificaciones y requerimientos para presentar la documentación de un caso, basándose en los aportes y recomendaciones recogidas en las reuniones con el personal de la oficina de asuntos legales del DRNA. Desarrollar una lista de chequeo para recolectar toda la documentación de los casos, y seguirla al pie de la letra. Definir razonables fechas límite y hacerlas cumplir. Establecer un tiempo (quizás no mayor a un día) desde el momento en que el caso fue registrado hasta cuando el Vigilante entregue la documentación del caso a su supervisor. Establecer también un tiempo límite para que los abogados adelanten prosecución a los casos enviados. Y cuando los casos enviados a la oficina de asuntos legales no sean procesados, se requerirá una justificación del por qué no se tomó ninguna acción.
- **Dejar de depender de los biólogos para identificar la evidencia decomisada.** La oficina de asuntos legales del DRNA deberá adelantar un trabajo con los jueces para que se logre considerar a los Vigilantes como testigos “*expertos*” en la identificación de especies ante las cortes. Adicionalmente, los biólogos del DRNA o de NOAA deberían participar en el diseño y aplicación de un curso de capacitación para que los Vigilantes aprendan las técnicas de identificación de especies protegidas por la ley. En esencia, un curso de cinco días permitirá emitir un certificado que demuestre la experiencia que los Vigilantes han adquirido en la identificación de especies, lo cual cumplirá con los requerimientos de las cortes.
- **Establecer Unidades Especiales para la Protección de Recursos (UPR).** Estas unidades deberán estar encubiertas y sin ningún tipo de insignia, compuestas por cuatro Vigilantes cada una. Su propósito será combatir graves crímenes al ambiente, y capturar a los mayores delincuentes que no respondan a otro tipo de disuasión. Adicional al establecimiento de UPRs en las diferentes oficinas regionales, un equipo nacional deberá conformarse. Tener la capacidad de enviar Vigilantes encubiertos a áreas geográficas (en las cuales no tengan ningún tipo de afiliación) podrá convertirse en una muy efectiva herramienta disuasoria que asegure una consistente y transparente aplicación de las leyes ambientales en todo Puerto Rico. No obstante, se debe

resaltar que estas posiciones podrán ser muy difíciles de cubrir y mantener. Aquellos reclutados a una UPR deben dedicarse por completo a capturar a los violadores de los recursos naturales. Adicionalmente, estos Vigilantes deben tener buena iniciativa y requerir muy poca supervisión. Por último, ellos deben ser pacientes cuando estén adelantando actividades de vigilancia y deben ser capaces de mezclarse con personas a su alrededor cuando sea necesario. Los Vigilantes no deben ser asignados a una UPR con base en su tiempo de servicio a menos de que cumplan con todos los criterios previamente expuestos.

- **Para ayudar a resolver el problema de la reducción en las sentencias legales de los casos, se recomienda prestar atención a la presentación de los casos.** Es muy difícil perder un caso cuando este ha sido sólido, adecuadamente preparado y bien documentado. La historia y la solidez del caso, y el reconocimiento de una organización, todo ello tiene un positivo o negativo efecto en la manera en que un caso es manejado y resuelto. Si los fiscales acusadores tienen la firme convicción de que el caso presentado es irrefutable por parte de la defensa, ellos estarán menos propensos a declarar rebajas de penas.
- **Implementar el uso de “Tarjetas de Compra”,** establecer directrices para su uso y entrenar a todos los miembros del Cuerpo de Vigilantes en su correcta utilización. Las tarjetas de compra son usualmente emitidas por Visa o Master Card, y son básicamente tarjetas de crédito corporativas, con la diferencia de que no pueden ser usadas para obtener dinero, solo para adquirir los elementos e insumos requeridos. Las tarjetas pueden ser codificadas para ciertos tipos de compras, a fin de que se restrinja su uso. Esto le dará al supervisor en campo la habilidad para comprar los insumos necesarios para realizar sus labores, a la vez que se aplique un estricto control por parte de la oficina contable.
- **Realizar una inspección anual en cada oficina regional,** la cual deberá ser llevada a cabo por el Capitán designado como Inspector General. Esta posición deberá operar desde la sede principal, y deberá tener la capacidad de coordinar las operaciones de todas las oficinas regionales para lograr que operen de manera conjunta. La inspección anual deberá cubrir las instalaciones y procedimientos para manejo de evidencia, almacenamiento y controles de seguridad del armamento, y cuidado de los equipos, y básicamente, evaluará la eficiencia general de la regional y su personal asignado. En resumen, la inspección evaluará la aplicación de los procedimientos adecuados, el correcto mantenimiento de los equipos y las competencias de los empleados.

## Comunicaciones internas y externas del Cuerpo de Vigilantes

### Observaciones

**Comunicaciones Internas:** A pesar de que el Cuerpo de Vigilantes es una organización establecida desde hace bastante tiempo, problemas relacionados con los sistemas de comunicación al interior de la organización se presentan frecuentemente. Entrevistas con los miembros del Cuerpo de Vigilantes revelan inconsistencias y pobre comunicación para los procedimientos operacionales más básicos. Los resultados de dichas entrevistas también dieron la impresión de una falta de comunicación desde la dirección general, y desde cada una de las oficinas regionales entre sí.

**Conocimiento Compartido:** Parece que existen graves deficiencias entre los miembros del Cuerpo de Vigilantes para compartir conocimiento y experiencias adquiridas. Numerosos talleres de capacitación han sido conducidos a través de todo Puerto Rico en los años 2002, 2003, 2006, 2007 y 2009 en temas como identificación de especies de pesca, procedimientos para recoger evidencia, entre otros. Estos talleres fueron desarrollados y financiados en su mayor parte por NOAA a través del Programa de Conservación de Arrecifes Coralinos y del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas; algunos de estos talleres contaron con la participación del personal de Guardacostas de los Estados Unidos. Desafortunadamente, parece que la información suministrada durante estos talleres no se

extendió más allá de los asistentes. Por lo tanto, se perdieron muchas oportunidades para que todos los miembros del Cuerpo de Vigilantes se hubieran beneficiado de esta información.

**Relaciones Externas:** Existe una percepción general de que el Cuerpo de Vigilantes posee una mala imagen. Más de la mitad de las personas entrevistadas durante el curso del presente análisis no creen que el Cuerpo de Vigilantes tenga una buena imagen. Quizás en épocas anteriores el nombre de “Cuerpo de Vigilantes” tenía una más clara afiliación con la protección de los recursos naturales. En la actualidad, sin embargo, el nombre “Cuerpo de Vigilantes” no define lo que la organización realmente es y lo que hace. Existe muy poco o nulo reconocimiento instantáneo de la agencia por parte de los ciudadanos.

**Educación y Divulgación:** Se encontró que algunos esfuerzos de educación y divulgación han sido puestos en marcha por parte de unos pocos bien intencionados miembros del Cuerpo de Vigilantes. Sin embargo, estos son procesos descoordinados, que fallan en la tarea de promover la misión del Cuerpo de Vigilantes. No se ha establecido un método unificado o programa para la educación y divulgación.

## Recomendaciones

- **Considerar la posibilidad de cambiar el nombre de “Cuerpo de Vigilantes”** por uno que se ajuste mejor a la misión de la organización y genere inmediato reconocimiento (por ejemplo, “Policía de Protección de Recursos” del DRNA). Un cambio de nombre podría ayudar a la organización a desvincularse de las connotaciones negativas asociadas al antiguo Cuerpo de Vigilantes.
- **Explore la idea de cambiar la placa e insignia del uniforme** para lograr ser reconocido fácilmente como oficiales para el cumplimiento de las leyes.
- Tras la implementación del Plan Estratégico, se **sugiere realizar una reunión anual con todos los miembros de la entidad** para instaurar dirección, responsabilidades, auto-confianza y espíritu de grupo. Esta reunión debería ser atendida y encabezada por el Secretario del DRNA, el Comisionado, y si es posible, el Gobernador. Esta reunión general permitirá en esencia establecer un nuevo comienzo y dirección para lograr un mejor Cuerpo de Vigilantes. Esta reunión deberá repetirse cada año para reforzar el nuevo énfasis de la organización basado en la excelencia.
- **Conformar un Grupo de Líderes** con dos representantes de todos los rangos y oficinas regionales, los cuales se reunirán frecuentemente (al menos cada dos meses) para discutir temas y problemas que deban ser atendidos. Este grupo también estará encargado de generar nuevas ideas y procedimientos con el objetivo de construir credibilidad y profesionalismo en el Cuerpo de Vigilantes. Ellos deberán definir una nueva declaración de la misión que refleje claramente los desafíos, metas y objetivos actuales de esta organización.
- **Designar a un Encargado de las Relaciones con la Prensa**, quien sea experto en medios de comunicación y se convierta en el portavoz autorizado del Cuerpo de Vigilantes. Asegurarse de que esta persona tenga la suficiente formación para comunicarse con la prensa. La idea es lograr compartir las noticias positivas y los más importantes logros del Cuerpo de Vigilantes con los medios de comunicación a cada oportunidad que se presente.
- **Asegurarse de establecer líneas de comunicación abiertas y directas entre los abogados del DRNA y los miembros del Cuerpo de Vigilantes quienes les han remitido casos.** El abogado responsable de llevar un caso por delitos ambientales deberá tener la capacidad de comunicarse cada vez que lo requiera (en horarios normales de trabajo) con el oficial que llevó a cabo el arresto. El DRNA deberá facilitar reuniones periódicas con representantes de la oficina de asuntos legales y del Cuerpo de Vigilantes con el fin de identificar lo que unos necesitan de los otros.
- Con el fin de mantener una comunicación efectiva acerca de las acciones de control y protección realizadas por el Cuerpo de Vigilantes, **bases de datos y sistemas de información deben establecerse** para recoger información



acerca del número de usuarios atendidos y su ubicación general, encuentros de divulgación realizados por los Vigilantes, número de amonestaciones y número de arrestos o multas por violaciones. Esto será muy importante para monitorear las actividades realizadas y reportar el progreso alcanzado por el Cuerpo de Vigilantes ante el DRNA, otros socios y grupos de interés, y sobre todo, para ayudar a justificar en un futuro la financiación requerida para funcionamiento. Con la implementación de un Plan Estratégico, estos sistemas también permitirán hacer seguimiento y comunicar los casos que fueron resueltos exitosamente, y evidenciar las mejoras en el desempeño del Cuerpo de Vigilantes.

- **Definir e implementar un Plan de Divulgación como apoyo a la misión del Cuerpo de Vigilantes, que incluya mensajes apropiados para los diferentes grupos de interés.** Este plan podría incluir una estrategia para que el Encargado de Prensa comunique noticias positivas y logros alcanzados por el Cuerpo de Vigilantes. El plan deberá contener mensajes de divulgación consistentes y presentados al nivel técnico adecuado de acuerdo al tipo de audiencia encontrada; por ejemplo, mensajes dirigidos a grupos de pescadores o cazadores, o niños en una visita de su escuela. También podrá incluir un Plan de Clases diseñado para edades y grados específicos en la escuela, los cuales puedan ser impartidos por los miembros del Cuerpo de Vigilantes. De igual manera se podría incluir una estrategia para el desarrollo del Programa de Pequeños Vigilantes para ayudar a incrementar el cumplimiento de las regulaciones para los futuros usuarios de los recursos naturales. Todas estas acciones ayudarán a formalizar oportunidades de educación ambiental como parte de un programa orientado a fomentar las metas y objetivos del Cuerpo de Vigilantes. Lo ideal es que este programa de educación sea coordinado por uno de los Vigilantes pero con la participación de los otros miembros de la organización. En todo momento, los Vigilantes son embajadores y educadores del DRNA.
- **Financiar materiales de apoyo para las actividades y programas de divulgación y educación.** Los materiales deberán ser preparados y distribuidos por los Vigilantes. Todos los miembros del Cuerpo de Vigilante siempre deberán llevar consigo volantes informativos; cada encuentro con un usuario puede convertirse en una oportunidad para suministrar información o para educar.

## Infraestructura, Equipos y Tecnología

### Observaciones

**Uniformes:** El Cuerpo de Vigilantes está dotado con vistosos uniformes, y la mayoría de sus miembros se enorgullecen por su apariencia personal lo cual les permite proyectar una imagen profesional. Desafortunadamente, se observó que algunos Vigilantes portan diferentes uniformes en lugar de llevar el uniforme oficial que demuestre una imagen de unidad en la entidad. En una de las oficinas regionales algunos Vigilantes visten camisas que hacen parte de sus uniformes oficiales mientras que otros portan camisetas tipo polo con el logo del Departamento. Esto sería aceptable si la camiseta tipo polo fuera utilizada únicamente para trabajo pesado (para patrullajes en agua o bosque) debido a que ofrece algún grado de comodidad respecto a la camisa del uniforme. En otra oficina regional, se encontró a un oficial vistiendo pantalones de jean con su camisa del uniforme mientras que algunos supervisores fueron observados sin su cinturón de servicio ni su funda para el arma. Más grave aún, otro supervisor fue observado con el arma entre sus pantalones, una manera muy peligrosa de llevar un arma de fuego, lo cual no es necesario ni recomendado. Todos estas observaciones son claros ejemplos de falta de liderazgo y de responsabilidad; dos temas que fueron analizados previamente en este documento.

**Equipos para Comunicaciones:** En términos de comunicaciones para el desarrollo de operaciones, el Cuerpo de Vigilantes cuenta con un sistema de radio que permite mantener una aceptable comunicación desde el cuartel general hacia la mayoría de las unidades en campo. Sin embargo, existen algunos problemas de radiocomunicación

con las áreas de patrullaje más distantes. El sistema de radio es bastante antiguo y no ha incorporado ninguna tecnología desarrollada en los últimos 20 años.

## Recomendaciones

- **Identificar todas las necesidades en equipos, embarcaciones y vehículos del Cuerpo de Vigilantes**, y empezar a desarrollar un plan para adquisiciones futuras. Consultar con los miembros del Cuerpo de Vigilantes que se encuentran en el área de operación acerca de las necesidades que se tengan, y determinar lo que sea más razonable adquirir para asegurar la viabilidad de las adquisiciones y conseguir el mejor precio de compra.
- **El personal administrativo del Cuerpo de Vigilantes deberá efectuar inspecciones anuales a los equipos.** Esto ayudara a establecer unidad, a generar orgullo en el Cuerpo de Vigilantes y a promover el uso de los protocolos básicos que son utilizados por todas las agencias policiales y de control. Programas de mantenimiento preventivo deberán establecerse y cumplirse para todas las unidades mecanizadas. Debido a que el presupuesto anual asignado a la entidad es indefinido, los equipos deben mantenerse operando durante toda su vida útil.  
Adicionalmente, se deberán conducir inspecciones anuales a las instalaciones de almacenamiento de la evidencia recogida para garantizar que en todas las oficinas regionales se cumpla con los estándares de recolección, bodegaje y cadena de custodia.
- **Establecer un sistema de comunicación unificado con la Policía** para facilitar cooperación y apoyo mutuo entre las agencias. En la actualidad, el único enlace de comunicación entre el Cuerpo de Vigilantes y la Policía es a través de llamadas al teléfono celular de un oficial a otro. Establecer apropiados acuerdos y sistemas de comunicación permitirá a ambas agencias beneficiarse de una estrategia multiplicadora de la fuerza policial.

## Análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Fortalezas del Cuerpo de Vigilantes	Debilidades del Cuerpo de Vigilantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizacional y cadena de comando claras;</li> <li>• Las leyes son amplias y fáciles de entender y aplicar;</li> <li>• La Ley de Pesca 278 cubre todos los aspectos para regular la pesca marina;</li> <li>• El Cuerpo de Vigilantes tiene poderes suficientes para ejercer las leyes;</li> <li>• Se cuenta con un núcleo sólido y personal de confianza;</li> <li>• Existencia de agencias aliadas para el ejercicio de las leyes;</li> <li>• Existencia de uniformes y buena presentación personal;</li> <li>• El personal es experimentado y conocedor de su área de operación;</li> <li>• Se cuenta con formación básica y algún entrenamiento avanzado, existen potenciales capacitadores especializados;</li> <li>• Se cuenta con un grupo de abogados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizan muy pocas actividades para ejercer la Ley 278;</li> <li>• No se evalúan ni condenan los danos al arrecife de coral;</li> <li>• Falta de herramientas para el manejo de recursos naturales;</li> <li>• Pobres requerimientos para contratación, bajos salarios y promociones;</li> <li>• Falta de formación continua y de seguimiento;</li> <li>• Indefinidos procesos de ascensos y compensaciones;</li> <li>• Falta de Procedimientos Operacional Estandarizados;</li> <li>• Carencia de planes de trabajo;</li> <li>• Alianzas débiles con otras agencias de control;</li> <li>• Equipos de comunicación obsoletos;</li> <li>• Respuestas inconsistentes ante violaciones;</li> <li>• Procesos de prosecución muy lentos;</li> <li>• Ineficientes procedimientos, p.e. inadecuada cadena de custodia, excesivos requerimientos para certificación de evidencia, y procedimientos fiscales engorrosos;</li> <li>• Pobre comunicación interna;</li> <li>• Falta de intercambio de conocimientos;</li> <li>• Falta de apoyo público y del gobierno;</li> <li>• Mala imagen pública</li> </ul>
Oportunidades del Cuerpo de Vigilantes	Amenazas al Cuerpo de Vigilantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de los acuerdos JEA con NOAA;</li> <li>• Establecimiento de un Oficial para Abordaje de Embarcaciones;</li> <li>• Aplicación de los requisitos para otorgamientos de licencias de pesca;</li> <li>• Adopción del modelo para valoración de danos al arrecie coralino de FKNMS;</li> <li>• Establecimiento de un Memorando de Acuerdos con la Policía</li> <li>• Definición de una nueva misión, y enfocar la organización con su misión;</li> <li>• Construcción de una nueva imagen y credibilidad;</li> <li>• Potenciación de liderazgo en el Cuerpo del Vigilantes por parte de DRNA;</li> <li>• Implementación de un Plan Estratégico a 5 años;</li> <li>• Asignación de un abogado para llevar los casos relacionados con recursos naturales, quien se convertirá en un experto en el tema;</li> <li>• Aplicación de los requerimientos establecidos en las licencias de pesca;</li> <li>• Implementación del modelo para valoración de danos a arrecifes coralinos;</li> <li>• Definición de un plan de asensos y sucesión;</li> <li>• Desarrollo de un programa de formación y capacitación;</li> <li>• Establecimiento de planes de trabajo;</li> <li>• Elaboración del Manual de Procedimientos Operacionales Estandarizados;</li> <li>• Implementación de inspecciones anuales;</li> <li>• Establecimiento de un sistema formal de premios y reconocimientos;</li> <li>• Implementación de Unidades Especiales para la Protección de Recursos;</li> <li>• Incremento de los esfuerzos conjuntos para aplicación de las leyes;</li> <li>• Designar a un encargado de las relaciones con la prensa;</li> <li>• Implementación de un Plan de Comunicación y programas de divulgación y educación;</li> <li>• Diseño y distribución de materiales de educación y divulgación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización demasiado grande;</li> <li>• Financiación incierta e insuficiente;</li> <li>• Riesgo de perder los acuerdos JEA con NOAA;</li> <li>• Falta de confianza y baja moral dentro de la organización;</li> <li>• Politización del Cuerpo de Vigilantes;</li> <li>• Falta de Liderazgo en el Cuerpo de Vigilantes;</li> <li>• Poca cohesión de la organización, e inadecuados mecanismos de rendición de cuentas;</li> <li>• Casos poco exitosos;</li> <li>• Inadecuados procedimientos e instalaciones para almacenamiento de evidencia;</li> <li>• Relaciones adversas con el sindicato.</li> </ul>

## Conclusiones

A pesar de que el Cuerpo de Vigilantes es una gran y bien organizada unidad para el cumplimiento de las leyes ambientales, actualmente no está operando de la manera más efectiva y eficiente, y está presentado fallas en la protección de los recursos naturales de Puerto Rico. Los problemas más relevantes que fueron identificados en la presente evaluación incluyen deficiencias organizacionales asociadas con pobres habilidades de liderazgo y comunicación, falta de transparencia y rendición de cuentas, las cuales resultan en una carencia de cohesión del Cuerpo de Vigilantes, baja moral y mala imagen pública. Los procedimientos operacionales carecen de estandarización, hay una falta de inversión en formación continuada del personal y la sostenibilidad del Cuerpo de Vigilantes es amenazada por una incierta financiación. Un cambio organizacional es requerido para modernizar al Cuerpo de Vigilantes y para establecer una cultura organizacional enfocada en una misión revitalizada. Existe una gran oportunidad para que el Cuerpo de Vigilantes gane credibilidad y profesionalismo con el fin de disuadir, controlar y eventualmente reducir violaciones a un nivel que no impacte negativamente a los recursos naturales de Puerto Rico ni a las metas y objetivos del DRNA. La efectividad de las operaciones para el cumplimiento de las leyes necesita estar suportada en fortalecidos acuerdos interinstitucionales, nuevos planes de trabajo, y programas de capacitación especializada, así como también con nuevos sistemas de información y recolección de datos, estandarizados procedimientos operacionales, y programas de divulgación y educación. El Cuerpo de Vigilantes se beneficiará enormemente con el desarrollo de un plan estratégico a 5 años.

# Plan Estratégico: Cuerpo de Vigilantes del DRNA

## Construcción del Plan Estratégico para el periodo 2015 - 2020

El presente Plan Estratégico y su implementación es el mayor desafío de este programa. Organizaciones como el DRNA, han logrado conformar un grupo de personas para atender una necesidad que beneficia a un área, institución o comunidad. El DRNA fue creado para preservar los recursos naturales en beneficio de los habitantes de Puerto Rico y de las futuras generaciones. Los líderes de esta organización deberán proceder con un dedicado compromiso en esta tarea; sin su directriz, los Vigilantes son como embarcaciones en el océano a merced del viento y las olas. Se ha reconocido que esta organización no está funcionando de la mejor manera, y de seguir su presente curso, nunca funcionará efectivamente. Los líderes deben hacerse cargo y crear su propio destino, sin dejarse llevar por las influencias o presiones políticas ni por la comodidad de un camino fácil. Mantener la situación actual es sencillo y conveniente, sin embargo, se convertirá en la sentencia del Cuerpo de Vigilantes y de los recursos naturales de Puerto Rico.

Es importante tener en cuenta que existen algunos empleados que se mantienen en sus puestos de trabajo con la única intención de recibir un salario, pero también hay muchos otros hombres y mujeres que creen en el Cuerpo de Vigilantes y en la razón de su existencia. Ellos serán quienes se harán cargo del programa y lo llevarán a un siguiente nivel. Cada organización cuenta con líderes innatos, ellos deben ser identificados para asistir a los niveles decisivos del Cuerpo de Vigilantes en las necesidades de cambio para que el programa sobreviva y sobresalga.

El presente Plan Estratégico abarca un cambio profundo en la organización. Todos los aspectos deben ser acatados tal como se presentan; aunque algún orden debe ser mantenido, algunos programas pueden ser iniciados antes que otros, y algunos pueden implementarse después. No obstante, si los administradores deciden escoger aquellos programas basados en criterios que les representen simplicidad y facilidad, el Programa de Vigilantes no cambiara al nivel profesional que se necesita. El escoger algunos de los programas sencillos puede generar alguna mejora en el desempeño general. Sin embargo, al final no se contará con los elementos necesarios para un programa exitoso; es decir, un programa para el ejercicio de la autoridad que tenga credibilidad y profesionalismo. Un programa que genere un cambio profundo en la actual forma de pensar y actuar de los violadores: “si no cumplo la ley lo más probable es que no sea capturado, y si me capturan, las consecuencias no serán tan graves que me hagan cambiar mi comportamiento” a “no voy a incumplir la ley nunca más, estoy seguro que me capturarán y el costo de ser capturado será un alto precio a pagar”.

### **Iniciar, Facilitar y Dirigir el Plan Estratégico del DRNA**

Este plan no funcionará a menos que el DRNA reconozca la necesidad de contratar a un facilitador externo durante el primer año para lograr implementar estos cambios. El personal del Programa de Arrecifes Coralinos de NOAA será una valiosa ayuda para identificar a la persona indicada para este cargo. Igualmente, durante los primeros meses de implementación se necesitará que algún miembro del DRNA sea entrenado como facilitador y se informe completamente del programa (funcionamiento, pasos a seguir, identificación de personal clave, resolución de problemas, etc.). Paralelamente, las directivas del Cuerpo de Vigilantes requerirán designar a una persona en el rango de Capitán para que trabaje conjuntamente con su contraparte en el DNRA.

La secuencia del presente Plan Estratégico no se ha estructurado necesariamente para iniciar con las recomendaciones y metas más fáciles y rápidas de conseguir en el primer año del programa. El primer año detalla

las mejoras que se deben dar para lograr progresar a tareas más difíciles con el paso del tiempo. La estructura básica de este Plan Estratégico no puede pasarse por alto ni tampoco ignorarse.

El propósito de este plan es establecer una estructura sólida para un programa de ejercicio de la autoridad basado en las mejores prácticas para la protección de los recursos ambientales, las cuales han sido implementadas con éxito en la región y recogidas en el presente documento.

## **Año 1**

### **Esperar los siguientes obstáculos por parte de los empleados:**

- Indiferencia u hostilidad;
- Aquellos que digan que algo no puede ser realizado;
- Miedo al cambio y deseo de quedarse en el estado actual;
- Miedo a perder la forma de hacer sus cosas, a perder la capacidad de controlar a quienes no deberían, y miedo a dejar su ZONA DE CONFORT y a perder todas las cosas a las que ellos están seguros de que tienen derecho;
- Miedo a una posible pérdida de paga y privilegios.

### **Positivo Recibimiento al Cambio**

A pesar de los obstáculos, *surgirá un grupo de empleados que quieran el cambio*. Ellos se convertirán en los líderes del equipo. Identifíquelos, así como sus capacidades, destrezas y conocimiento. También reconozca que sus carencias en las áreas anteriormente mencionadas no serán tan importantes como su deseo de marcar diferencia; ellos lograran adquirir las capacidades que sean necesarias.

*La principal y más importante meta que debe ser alcanzada es el "Cambio de Cultura"*. Esto debe ser realizado en dos partes. Primera Parte: En algún momento en el pasado, el Cuerpo de Vigilantes perdió su dirección y propósito. La organización debe revisar y recordar las razones por las cuales fue creada. Segunda Parte: Deben darse a la tarea de generar confianza mutua y entender que sus acciones son vitales para el bienestar de Puerto Rico en el presente y en el futuro. Se necesita que los Vigilantes confíen los unos en los otros y en los directivos (lo cual será la parte más difícil de conseguir).

### **Planee lograr lo siguiente lo más rápido posible para no perder el impulso:**

- Facilite la primera reunión con todos los miembros de la entidad;
- Designación del Grupo de Líderes;
- Definición de una Declaración Especifica de la Misión de la organización que se adapte mejor a sus objetivos y metas;
- Designación del Inspector General en el rango no menor a Capitán, encargado de coordinar el Plan Estratégico y generar los cambios esperados;
- Cambio de cultura organizacional, inculcando ética y profesionalismo.

### **Durante el Año 1:**

- a) Establecer planes de trabajo para los empleados. Definir metas y objetivos específicos de acuerdo con las tareas asignadas;
- b) Crear un "Programa de Ascensos" para avance y promoción profesional;
- c) Realizar evaluaciones a los empleados una vez al año (de acuerdo a los planes de trabajo);
- d) Establecer Unidades Especiales para la Protección de Recursos (ver página 16);

- e) Definir un Plan de Manejo del Cuerpo de Vigilantes que incluya metas, objetivos, necesidades y requerimientos;
- f) Iniciar el desarrollo de un Manual de Procedimiento Operacionales Estandarizados para el Cuerpo de Vigilantes;
- g) Definir procedimientos estandarizados para recolectar evidencia y mantener la cadena de custodia;
- h) Implementar un programa de divulgación y educación, que incluya protocolos para todos los miembros del Cuerpo de Vigilantes. Iniciar los diseños de programas de educación ambiental para todos los niveles escolares;
- i) Definir un Programa de Capacitación, asignando personal encargado de monitorear los niveles de experticia, experiencia y competencias alcanzadas por los Vigilantes; este programa deberá desarrollarse dentro de las metas de capacitación que deben estar listas para implementación en el año 2;
- j) Indagar acerca e iniciar la implementación de un Programa de Liderazgo; comenzar a inculcar una “mentalidad de grupo” en el Cuerpo de Vigilantes;
- k) Crear grupos de trabajo o alianzas con los abogados de la oficina de asuntos legales del DRNA.

**Al finalizar el año 1:**

- ✓ Contar con altos estándares para rendición de cuentas;
- ✓ Planes de trabajo de los empleados acordados y en uso;
- ✓ Fuerte compromiso en el cumplimiento de las metas y expectativas de los Acuerdos JEA;
- ✓ Plan de manejo definido y en uso;
- ✓ Cambio de actitud hacia un mejor desempeño y profesionalismo;
- ✓ Lograr gran respeto por los deberes y altos estándares éticos;
- ✓ Cumplimiento de los estándares para recolección de evidencia, almacenamiento y cadena de custodia en todas las oficinas regionales. Manual definido y en implementación;
- ✓ Productivas relaciones de trabajo con los abogados de la oficina de asuntos legales del DRNA;
- ✓ Inspecciones anuales a los equipos e instalaciones;
- ✓ Programa de ascensos y sucesión en etapa inicial de implementación;
- ✓ Relaciones de trabajo con otras agencias mejoradas ampliamente;
- ✓ Programa para formación en temas de liderazgo en construcción;
- ✓ Cultura de “trabajo en equipo” instaurada;
- ✓ Unidades Especiales para la Protección de Recursos operando plenamente;
- ✓ Sistema para el uso de Tarjetas de Compra en etapa de diseño;
- ✓ Estudiar la posibilidad o necesidad de cambiar el nombre al Cuerpo de Vigilantes;
- ✓ Programas de educación y divulgación en implementación por parte de todos los miembros de la organización.

**Año 2**

- a) Iniciar el diseño de un Programa de Entrenamiento para Oficiales en Campo que sea implementado en el año 3. Este programa es básicamente un curso de formación y de evaluación para determinar los niveles básicos de conocimientos y competencias para nuevos miembros del Cuerpo de Vigilantes;
- b) Valorar las necesidades actuales de equipos, embarcaciones y vehículos e iniciar la evaluación de necesidades de adquisiciones futuras. Buscar aportes de los miembros que se encuentran en campo pero mantener consideraciones prácticas y de presupuesto. Definir un presupuesto para mantener vehículos, embarcaciones y equipos funcionando en el futuro inmediato;

- c) Implementar un programa de capacitación en operación de embarcaciones dirigido a todo el Cuerpo de Vigilantes. En el tercer año todos los miembros de las unidades acuáticas deberán estar certificados como operadores de embarcaciones;
- d) Explorar los cursos de formación disponibles en la Academia de Policía Estatal y en las diferentes regionales;
- e) Implementar capacitación en manejo de armas. Conseguir el permiso para usar las instalaciones de la Academia de Policía Estatal en las cualificaciones para manejo de armas al menos una vez al año;
- f) Indagar la posibilidad de contar con algunos miembros del Cuerpo de Vigilantes entrenados como instructores en la Academia de Policía. Trabajar para conseguir su certificación como instructores hacia el año 3 o 4 del plan estratégico;
- g) Lograr que la Academia de Policía Estatal introduzca un módulo de capacitación en protección de recursos naturales durante el periodo de la academia o durante las clases de readiestramiento de los oficiales de la Policía. Lo ideal sería que el instructor de este módulo fuera uno de los miembros del Cuerpo de Vigilantes. Este curso no necesita ser extenso, se trataría de un curso corto para instruir en la identificación de violaciones a los recursos naturales y sobre a quien se debe contactar cuando las violaciones se confirmen;
- h) Definir los requerimientos para establecer un sistema de comunicación unificado con la Policía Estatal;
- i) Iniciar a construir alianzas y grupos de trabajo con otras agencias;
- j) Hacer todo lo posible por cumplir los compromisos adquiridos en el marco de los Acuerdos JEA; además de fortalecer las relaciones de trabajo con otras agencias Estadounidenses.

#### **Al finalizar el año 2:**

- ✓ Cada uno de los temas enlistados para el año 1 deberá estar completamente implementado o en una etapa avanzada de implementación;
- ✓ El programa de capacitación estará funcionando a toda marcha. Todos los empleados estarán capacitados al mismo nivel, incluso si es al nivel mínimo. Quedará demostrado que el DRNA está comprometido en crear un grupo bien capacitado, disciplinado y profesional;
- ✓ En adición a la capacitación en habilidades y conocimiento básico, los Vigilantes deberán empezar a convertirse en expertos en ciertos campos de acción, como por ejemplo en operación de embarcaciones, operaciones encubiertas, entre otros;
- ✓ Los problemas relacionados con compras en el área de operación se habrán resuelto. Las tarjetas de compra se habrán empezado a usar o se empezarán a usar en el año 3;
- ✓ El Cuerpo de Vigilantes y la Policía Estatal habrán firmado un memorando de acuerdo para ofrecerse apoyo mutuo en todas las áreas relacionadas con la seguridad pública y el cumplimiento de las leyes;
- ✓ Liderazgo y trabajo en equipo deberán haber sido instaurados como principios esenciales dentro de la cultura del Cuerpo de Vigilantes;
- ✓ El Cuerpo de Vigilantes habrá vuelto su atención a su misión original: “la protección de los recursos naturales”;
- ✓ Programa y comité de Premios y Reconocimientos en marcha.

#### **Año 3**

- a) Continuar explorando la posibilidad de implementar un sistema de radiocomunicación directo con la Policía Estatal y desarrollar un plan de trabajo para este fin;
- b) Perfeccionar y concluir el Manual de Procedimientos Operacionales Estandarizados, e implementarlo dentro del programa;
- c) Capacitar a los instructores. Incrementar el número de instructores en el Cuerpo de Vigilantes;



- d) Iniciar programas de formación básica en temas de alta responsabilidad para todos los miembros del Cuerpo de Vigilantes y establecer un plan para realizar ciclos de capacitación cada dos años;
- e) Si es considerado necesario, iniciar un plan para renombrar al Cuerpo de Vigilantes, y cambiar las placas e insignias;
- f) Explorar las opciones y definir planes para atender las amenazas y valorar los daños al arrecife coralino y condenar a los violadores. Estos planes deben definir la manera de adelantar los casos, una programación de pagos de las multas impuestas, entre otros;
- g) Lograr instaurar los principios de trabajo en equipo, ética y responsabilidad;
- h) Completar el Programa de Premios y Reconocimientos. El Comité necesitará ser establecido;
- i) Finalizar y poner en práctica el Programa de Ascensos y Sucesión;
- j) Evaluar los procedimientos para recolectar la evidencia y manejar la cadena de custodia. Realizar modificaciones si es necesario;
- k) Concluir el Plan de Manejo del Cuerpo de Vigilantes, si esto aún no se ha hecho;
- l) Continuar desarrollando el Programa de Entrenamiento para Oficiales en Campo.

### **Al finalizar el año 3:**

- ✓ Sistema de radiocomunicación con la Policía Estatal establecido;
- ✓ Manual de Procedimientos Operacionales Estandarizados implementado en cada oficina regional.
- ✓ Contar con un grupo de instructores certificados para muchos de los temas relacionados con las operaciones realizadas por el Cuerpo de Vigilantes.
- ✓ Formación continuada en la cual los instructores del Cuerpo de Vigilantes programen talleres semanales para todos los vigilantes durante un año;
- ✓ Un modelo para estimar los daños y violaciones a los arrecifes coralinos y pastos marinos se habrá definido tomando las directrices de NOAA-NMSP y FKNMS. Los violadores de las leyes serán llevados a las cortes civiles, condenados por la destrucción de las áreas y multados con planes de mitigación y reparación de las mismas. Estas multas podrían superar los \$25,000 dólares al año, y parte de estos recursos se podrán destinar a acciones de control y protección;
- ✓ Programa de Premios y Reconocimientos establecido. El comité podría revisar las acciones realizadas por los empleados en el pasado para definir si algún reconocimiento retroactivo sería posible o necesario entregar;
- ✓ Programa de Ascensos puesto en práctica. Los Vigilantes y supervisores estarán recibiendo formación en técnicas de supervisión de empleados, trabajo en equipo, liderazgo, temas administrativos y de gestión organizacional, entre otros;
- ✓ Plan de Manejo para el Cuerpo de Vigilantes se habrá completado e implementado;
- ✓ Los estándares éticos dentro del Cuerpo de Vigilantes estarán a un alto nivel, sin concesiones para nadie;
- ✓ Programa de Entrenamiento para Oficiales en Campo implementado.

### **Año 4**

El cuarto año de implementación del Plan Estratégico será un año para ponerse al día y perfeccionar las iniciativas planteadas para los primeros tres años del plan. Todos los miembros y directivos del Cuerpo de Vigilantes habrán aprendido una nueva y profesional manera de actuar. El Manual de Procedimientos Operacionales Estandarizados se logrará implementar en todas las oficinas regionales. Se habrá tomado una decisión en cuanto al cambio de nombre del Cuerpo de Vigilantes. Y si así se decide, entonces el cuarto año se dedicará a diseñar e instaurar una nueva imagen para la organización.

Todos los aspectos del análisis y del plan estratégico habrán sido implementados y afinados. Un ciclo de implementación, observación, evaluación, y corrección habrá tenido lugar, lo cual será normal. El principal problema que deberá preocupar es la complacencia y la determinación de no continuar hacia adelante.

- a) Mirar hacia el futuro y reevaluar todos los cambios hechos hasta este punto. Ajustar continuamente y medir el progreso alcanzado;
- b) Desarrollar completamente todos los programas propuestos desde el primer hasta el tercer año;
- c) Continuar adelante y completar los programas que no han sido implementados a cabalidad. Ser proactivos y redefinir nuevos programas e implementaciones que se requieran;
- d) Contar con instructores entrenados para impartir formación en la Academia de Policía, y disfrutar de un alto nivel de profesionalismo compartido con otras agencias;
- e) Integrarse con otras agencias que comparten similares responsabilidades. Mantener con estas agencias una comunicación fluida y operaciones entrelazadas;
- f) Los procesos de contratación han resultado en el reclutamiento de individuos cualificados y dedicados a la protección de recursos naturales;
- g) Los programas se encontrarán presentando liderazgo, trabajo en equipo, altos estándares éticos, responsabilidad, y el mejor personal en la administración y manejo. Estos principios serán parte esencial de la cultura de la organización para los próximos años.

## **Año 5**

Durante el quinto año de implementación del Plan Estratégico aún se estará progresando en la puesta en marcha de algunos programas iniciados en los cuatro años previos, y algunos programas necesitarán mayor atención. Este será el momento para realizar una nueva evaluación de todo el proceso. Lo más importante es siempre mirar hacia el futuro y ser proactivo ante los cambios, necesidades y metas. Anticiparse a los problemas y situaciones que requieren ser corregidas antes de que problemas mayores se manifiesten. Reaccionar es darse por vencido a ser tomado por ventaja, mientras que ser proactivo es anticiparse a los efectos negativos antes de que estos se desarrollen.

A este punto, el Cuerpo de Vigilantes deberá ser un programa profesional y bien establecido, respetado y considerado como el mejor de la región. La organización se habrá convertido en un modelo exitoso en la aplicación de las leyes para la protección de los recursos naturales. Un modelo de mejores prácticas diseñadas para garantizar una eficiente y efectiva protección de los recursos naturales y el ambiente se habrá desarrollado y reproducido.

A pesar de que el Cuerpo de Vigilantes habrá cambiado dramáticamente, se necesitará entender que todo lo demás a su alrededor habrá cambiado igualmente. Los líderes deberán estar permanentemente conscientes de estos cambios y de sus efectos negativos para el cumplimiento de las metas y objetivos de la organización.

## Acerca de MPA Enforcement International, LLC

MPA Enforcement International es una agencia consultora y de formación, dedicada a optimizar el desempeño de los programas de control y manejo/gestión en áreas naturales protegidas.

Antes de diversificar sus acciones en el ámbito internacional, nuestros miembros han acumulado, en promedio, más de 20 años de experiencia profesional en servicios de ejecución de la autoridad para la protección de recursos naturales a nivel estatal y nacional en los Estados Unidos; en adición a otras funciones de aplicación de la ley general de orden público. Muchos de nuestros miembros aún se desempeñan como supervisores en diferentes agencias estatales y federales de control dedicadas a la protección de recursos pesqueros y la vida silvestre.



*Su evaluador especializado:* Jayson Horadam es un Capitán retirado después de 25 años de carrera. Durante de este tiempo, el Capitán Horadam fue certificado como oficial de control en el Estado de Florida y también fue nombrado como oficial de control de los Estados Unidos. Tiene un título profesional en Administración y más de 2,000 horas de formación especializada en actividades policíacas, de gestión y liderazgo. Inicio su carrera en 1989 como uno de los primeros oficiales para abordaje de embarcaciones, contratado para proteger el Santuario Nacional Marino de los Cayos de Florida. Durante los tres años siguientes se convirtió en oficial para arresto/investigación de uno de los más grandes casos de violación por encallamiento en la historia del Santuario Marino. Este caso, llamado M/V Elvis, resultó en una multa que superó los \$3.8 millones de dólares. Después fue transferido al Área de Miami, y luego de seis años como oficial encubierto, fue promovido a teniente y fue asignado como comandante del área de Miami/Ft. Lauderdale de Florida. Después pasó a convertirse en el primer Capitán del grupo de oficiales del Santuario Nacional Marino de los Cayos de Florida. Durante su carrera, el Capitán Horadam sirvió como comandante e investigador. Adicionalmente, fue uno de los primeros capitanes del Grupo de Operaciones Especiales ([SOG](#)) del Estado de Florida.