



expediente abierto

# Reforma policial en Nicaragua

---

VISUALIZANDO EL PROCESO NECESARIO DE  
REFORMA EN LA TRANSICIÓN

22 DE ABRIL 2020

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| 1. Presentación.....  | 2  |
| 2. Contexto de la reforma policial en Nicaragua y la situación actual ..... | 2  |
| Etapas de transición (1990-1996) .....                                      | 3  |
| Proceso de modernización y profesionalización (1997-2006) .....             | 3  |
| Inicio de la involución (2007-2013).....                                    | 4  |
| Etapas de subordinación plena (2014-2017).....                              | 11 |
| Aparato de represión criminal (2018-2020).....                              | 11 |
| 3. Prácticas y experiencias internacionales.....                            | 13 |
| Contexto de la experiencia .....  | 13 |
| Paradigmas de las reformas policiales .....                                 | 14 |
| Estrategias para la reforma.....  | 15 |
| Desafíos para la reforma en Nicaragua .....                                 | 17 |
| 4. Esfuerzos para la inclusión de la reforma en la Agenda Pública.....      | 18 |
| Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB).....                                   | 18 |
| Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD).....                  | 18 |
| 5. ¿Reforma o refundación de la Policía Nacional? .....                     | 19 |
| 6. Comentarios generales.....   | 20 |
| 7. Conclusiones.....  | 21 |

## Tablas e ilustraciones

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabla 1:</b> Principales hitos del proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional ..... | 4  |
| <b>Tabla 2:</b> Reformas al sector seguridad y defensa en Nicaragua .....  | 7  |
| <b>Tabla 3</b> Mecanismo de control civil democrático.....   | 11 |
| <b>Ilustración 1</b> Fases de la represión en Nicaragua (2018-2020) .....  | 12 |

## 1. Presentación

Expediente Abierto es una comunidad de investigadores, generadora de información y análisis rigurosamente articulado para fomentar al debate y la incidencia en temas actuales y sensibles de la región centroamericana tales como inseguridad, violencia, opacidad institucional, crimen organizado, élites, poder y corrupción, entre otros. Expediente Abierto trabaja con un enfoque multidisciplinario y multinacional, con el propósito de que la diversidad de habilidades y enfoques aporten a una comprensión proactiva e integral de la compleja problemática de las sociedades contemporáneas de la región.

Desde abril 2018, el régimen de Daniel Ortega respondió a las protestas y levantamientos ciudadanos con una represión y violencia policial sin precedentes en los últimos treinta años. La punta de lanza de esa represión y de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos fue la Policía Nacional que desde el 2007 –año en que toma nuevamente el poder Daniel Ortega– iba cayendo en un proceso de recaptura política y partidaria. Todo esto ha conllevado a una fuerte demanda sobre la necesidad de una reforma profunda de la institución una vez que se supere la grave crisis política y se inicie un nuevo proceso de democratización.

Ante ello, la realización de este primer encuentro virtual sobre “*Reformas a la Policía*” obedece al interés de que los líderes de oposición representados por la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD) y la Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB) “*escuchen las experiencias, visiones y reflexiones de los expertos internacionales para ir delineando lo que sería una hoja de ruta de la reforma policial en Nicaragua una vez superada la crisis y restablecida la democracia en el país.*”.

Para ello, es necesario identificar una agenda mínima, para que luego el equipo de Expediente Abierto y sus expertos y expertas asociadas en coordinación con la gran coalición nacional trabajen en ir delineando las rutas de trabajo operativas dentro de las plataformas políticas de la UNAB y ACJD. “*Aspiramos a que el liderazgo político que participa en este encuentro, inicie a definir junto con nuestros expertos asociados, las bases fundamentales de lo que debiera contener la reforma a la Policía.*”.

La presente memoria documenta los principales aspectos abordados durante este primer encuentro. En la primera se contextualiza el proceso de reforma policial en Nicaragua y sus principales hitos. La segunda parte, recoge las reflexiones y experiencias de los expertos internacionales, las reacciones del liderazgo político de oposición y el debate para iniciar la construcción de la hoja de ruta de la reforma policial en Nicaragua.

## 2. Contexto de la reforma policial en Nicaragua y la situación actual

La Policía Nacional ha sido uno de los actores más importantes en el tema de la seguridad en la transición a la democracia desde 1990. Sin embargo, desde 2007 hasta la fecha, ha sufrido un proceso de reversión institucional que se explica fundamentalmente por su recaptura política y partidaria por parte del gobierno de Daniel Ortega. Desde entonces, ha sido el pilar fundamental de la represión contra cualquier muestra de descontento hacia el régimen. Esto ha llevado

inevitablemente a un consenso generalizado que “necesita refundarse en los próximos meses o en el momento de la transición política en el país”.

En 1990, cuando se produjo el cambio de gobierno de la revolución al gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, inicia la transición y la Policía –que era entonces Policía Sandinista estrechamente vinculada al proyecto político de la revolución– se enfrentó con un escenario totalmente inesperado, igual que el resto de los actores políticos del país. Desde ese momento se pueden identificar en el tiempo una serie de cambios, que tienen algunas características importantes.

### Etapa de transición (1990-1996)

Un primer momento fue la etapa de la transición, que generó muchos conflictos políticos y sociales. La identidad de la institución fue el hecho más relevante. La Policía se enfrentó a inicios de los noventa, a una ola muy fuerte de movilizaciones y conflictos en todo el país, por distintas razones: unos estaban directamente vinculados con el tema político de la transición; y otros a procesos de reforma y ajuste económico que se estaban haciendo. Ese fue un escenario para el que la institución no estaba preparada ni política ni operativamente. No contaba con una unidad antidisturbios, no tenían equipos ni el recurso humano.

La institución estaba cruzada por varias contradicciones. Había fricciones con las autoridades del Ministerio de Gobernación, nombradas por el nuevo gobierno. Hubo presiones de Estados Unidos, que estaba observando cómo se estaban comportando tanto la Policía, como el Ejército y querían ver algunos cambios en dichas instituciones. *“Había un dilema interno que dividió la jefatura de la Policía, entre quienes tenían una posición aduciendo la lealtad a los orígenes partidarios de la Institución; y otros, que decían que la Policía tenía que deberse a la sociedad y debía actuar en consecuencia con eso”*. Estos dilemas y contradicciones fueron resueltos con el tiempo.

El segundo momento se ubica entre 1992-1996, cuando se resolvió el dilema interno en la jefatura. Hubo un cambio en la dirección de la institución, y *“se emitió un decreto ejecutivo reforzando la naturaleza civil, apolítica, apartidista y no deliberante, es decir, se reafirmó su carácter nacional”*. Posteriormente, se cambió el nombre y el uniforme. Hubo un proceso de revisión y reorganización de la estructura interna. En 1996 se aprobó la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, que le dio un marco jurídico más claro de actuación.

### Proceso de modernización y profesionalización (1997-2006)

La segunda etapa se puede identificar entre 1997 y 2006. Casi 10 años de un proceso largo, que la misma institución lo llamó el *“proceso de modernización y profesionalización”*. Se reabrió la Academia de Policía, que estuvo en receso por los cambios políticos del país. La Academia suspendió operaciones para nuevos ingresos de 1990 a 1994, no obstante, en el año 1992 es oficialmente autorizada como centro especializado de instrucción y formación de cadetes aspirantes a policías. Hubo una nueva definición de programas incluyéndose el tema de derechos humanos, como uno de los aspectos principales en la formación a todos los niveles. Se organizaron programas tanto para nuevos ingresos, policías de línea y diferentes escalafones, incluyendo a la Jefatura.

Se reorganizaron y crearon nuevas especialidades como por ejemplo, la Dirección de Armas Explosivos y otras Municiones (DAEM); la Dirección de Operaciones Especiales (DOEP), que incluye la unidad antidisturbios; la Dirección de Asuntos Juveniles, para jóvenes en situación de riesgo; las Comisarías de la Mujer, que fueron una unidades muy novedosas y respondían a una situación muy particular y a las demandas de organizaciones de mujeres; la Dirección de Seguridad Pública, que había sido una dirección bastante débil, y se comenzó a reforzar y la Dirección de Auxilio Judicial.

Se formularon al menos dos planes estratégicos<sup>1</sup> que le dieron un rumbo a ese proceso de modernización y profesionalización. Eso incluyó una actualización de los servicios policiales que nunca se terminó de completar, por ejemplo, el registro automatizado de las licencias de armas de fuego, y otros temas similares. *“Se reactivó y redefinió un tema que la policía trabajó desde siempre, y que genéricamente la podemos definir como la “policía comunitaria”*. En esa época se formaron los Comités de Prevención del Delito, que tenían una coordinación a nivel local y territorial para acciones de prevención. Además, *“la policía tenía bastante contacto con organizaciones sociales a nivel comunitario”*.

Un elemento importante en esta etapa fueron los ascensos, promociones y retiros, que se realizaban de acuerdo a lo establecido en la Ley de Policía, en el apartado de Carrera Policial. Es decir, *“los oficiales ascendían en rangos y responsabilidad, dependiendo de la cantidad de años y los méritos que iban alcanzando, inclusive la Jefatura. Los directores fueron cambiando cada 5 años pasando a retiro, manteniéndose como una buena práctica en la institución policial en ese período”*.

**Tabla 1:** Principales hitos del proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional

| Fecha | Evento  |
|-------|---|
| 1990  | “Protocolo de Transición” –acuerdo para el traspaso de gobierno en 1990 que aseguró la permanencia del ejército y la policía.     |
| 1996  | Ley 228, Ley de la Policía Nacional   |
|       | Creación de la base doctrinaria de la especialidad de Seguridad Pública en Nicaragua  |
| 2002  | Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos  |
| 2004  | Decreto No. 83-2004, Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana  |
| 2007  | Reformas al Decreto No. 83-2004, de Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana<br>Decreto no. 110-2007 |

**Fuente:** Policía Nacional.

### Inicio de la involución (2007-2013)

El inicio de la involución es en el periodo 2007-2013, algo que no es casual, porque ocurre cuando Ortega llega a la presidencia en enero 2007. *“Durante la toma de posesión realizada el 10 de*

<sup>1</sup> Solamente uno de los planes está disponible. Plan estratégico (2008-2012) en: <https://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/planfc/pe2008-2012.PDF>

*enero, les recuerda al Ejército y a la Policía sus orígenes partidarios y sus vínculos con la revolución. Eso quedó marcado como un reclamo de lealtad”. Y les recuerda “Esta tarde histórica, hemos regresado al Gobierno después de 16 largos años. Nosotros, por las circunstancias de la historia, nos vimos obligados a empuñar las armas... aquel glorioso 19 de julio de 1979, Nicaragua se convirtió en un territorio libre más, de América Latina y el Caribe...hablar de la necesidad de unirnos los nicaragüenses, creo que es importante reconocer y quiero aquí, reconocerlo públicamente, que hemos encontrado una gran disposición de todos los sectores de la sociedad nicaragüense, desde los que más tienen hasta los que menos tienen...¿Dónde está el pueblo de Sandino, de Darío, de Andrés Castro, de Carlos Fonseca?”<sup>2</sup>*

A la par de esos recordatorios, Ortega envió una propuesta de reforma a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290) a la Asamblea Nacional. En ella había unos apartados donde se identificaba la intención de subordinar directamente al ejército y la policía al Poder Ejecutivo (Ver Tabla 2). Es importante señalar que *“había una voluntad política de subordinar a las dos instituciones”*.

El siguiente paso fue imponer a los *Consejos del Poder Ciudadano (CPC)*, organizaciones creadas como contraparte de la policía para la prevención comunitaria y para cualquier tipo de coordinación de la policía a nivel local. *“Es el punto de partida de un sistema de control y vigilancia ciudadana que desde 2007 hasta la fecha, ha sido sumamente importante en las acciones de represión”*. La intención de imponer a los CPC, provocó una crisis entre las instituciones del Estado que se prolongó por varios meses y fue resuelta en noviembre 2007. Ortega los instaló fuera de la ley en el marco de la relación con la policía.

Se creó una estructura de coordinación paralela a los Comités de Prevención del Delito que existían previamente, quedándose completamente relegados. Consecuentemente, *“se cerraron los espacios de colaboración con las organizaciones sociales, y la coordinación de la policía con organizaciones civiles era casi únicamente con los CPC”*.

Además, en 2007 se conformaron *“los grupos de choque conformados inicialmente por grupos de jóvenes en situación de riesgo, que fueron utilizados por Ortega para agredir a ciudadanos opositores que se manifestaban públicamente; y los llamados “camisas azules”, que fueron el embrión de los grupos paramilitares”*. En ese momento fueron constituidos como un grupo pequeño de hombres muy leales y cercanos a Ortega, que funcionaban como un aparato civil de protección personal de Ortega y desde entonces andaban armados.

Otro elemento importante que resaltar con la policía fue que las promociones y ascensos se empezaron a adelantar. Se realizaban por fuera de lo establecido en la carrera policial, y el criterio que prevaleció fue por la cercanía o lealtad con los objetivos de Ortega. Aminta Granera, la directora de la Policía en ese momento había sido nombrada en 2006 y su periodo finalizaba en 2010. Sin embargo, Ortega pasando encima de la ley, la mantuvo en el cargo para un siguiente período. La Ley 228, en la sección VIII sobre Nombramientos, Permanencia, Rotación y Bajas, en

---

<sup>2</sup> Radio La Primerísima. (10/01/2007). Disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/8492/discursos-de-hugo-chavez-evo-morales-y-daniel-ortega-en-la-plaza-del-malecon-el-10-de-enero/>

el artículo 88, “establecía el retiro del director después de cinco años, una vez ejercido un período en el cargo”.

Asimismo, se comenzó a otorgar permiso de manera discrecional para que algunos oficiales participaran en negocios ajenos a las normas de transparencia y rendición de cuentas. Sencillamente se encubrió y protegió la participación de oficiales, incluyendo a la Jefatura, en negocios que según denuncias habrían estado vinculados con el crimen organizado. También comenzaron a incrementarse las denuncias de abuso de autoridad, desproporción del uso de la fuerza y la violación de derechos humanos.

En el año 2010, se aprobó la Ley de Seguridad Democrática (Ley 750), como parte de un paquete de leyes aprobadas ese mismo año relacionadas con el tema de la defensa. Éstas trataban de darle más poder de acción tanto al ejército como a la policía. A partir de 2013 hubo un incremento significativo de la violencia política y de los conflictos sociales. Ese ciclo de movilización y conflicto comenzó a ser respondido por la policía y el gobierno, con mucha violencia y represión. Se incrementaron los abusos y violaciones a los derechos humanos. Hay una gran cantidad de casos conocidos y que reflejan esa realidad.

**Tabla 2:** Reformas al sector seguridad y defensa en Nicaragua

| <b>Reformas sector seguridad en Nicaragua</b>  |   |
|--|---|
| <b>Leyes y artículos reformados</b>  | <b>Implicaciones</b>  |
| <p style="text-align: center;"><b>Ley No. 854. Ley de reforma parcial a la Constitución de la República de Nicaragua.</b><br/><b>Título V</b></p> <p>Defensa y seguridad nacional. Seguridad Ciudadana. (cambio en el nombre del título por medio del art. 13 de la Ley 854)</p> <p>En el art. 14, se reforma el art. 92, se incluye la labor del jefe del Ejército para participar en la formulación de planes y políticas de defensa y seguridad nacional y para coordinar su ejecución.</p> <p>En el mismo art. 92 se define que para los efectos de seguridad nacional:</p> <p>a) En ningún caso es permisible el establecimiento de sistemas que alteren o afecten los sistemas de comunicación nacional.</p> <p>b) Los puntos de comunicación para fines de la defensa nacional en el territorio nacional deberán ser propiedad del Estado.</p> <p>c) El espectro radioeléctrico y satelital es propiedad del Estado nicaragüense y debe ser regulado por el ente regulador, la ley regulará la materia.</p> <p>En el art. 15, se reforma el art. 93 se incluye la educación en derecho internacional humanitario.</p> <p>En el art. 16, se reforma el art. 95 se suprime que la autoridad civil sea el “ministerio correspondiente” dejando como única autoridad civil al presidente de la República. Asimismo, se establece que <i>“los miembros del Ejército de Nicaragua y de la Policía Nacional podrán ocupar cargos temporalmente en el ámbito de Poder Ejecutivo por razones de seguridad nacional cuando el interés supremo de la nación así lo demande.”</i></p> | <p>Con esta reforma se inicia toda una recomposición del marco institucional y jurídico/normativo del sector seguridad en Nicaragua.</p> <p>A partir de estos nuevos postulados se fue formando el entramado jurídico que el régimen de Ortega ha venido cambiando para ir cooptando al ejército y policía, con el fin de que sean instituciones leales al régimen.</p> <p>El primer gran cambio es darle independencia de controles civiles por parte de los ministerios correspondientes.</p> <p>Se les da entonces a ambas instituciones una línea directa con el presidente, desde la principal norma constitucional del país, para luego extenderse en las leyes que rigen cada una de las instituciones.</p> <p>Dichas reformas representan un retroceso a partir de la instauración de la democracia en el país, la despartidización de las instituciones, el respeto a los derechos humanos y las libertades, además de la independencia necesaria de los poderes del Estado y, en este caso, de las instituciones públicas del sector seguridad.</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>En el art. 17, se reforma el art. 97 se incluye que la “... <i>Policía Nacional tiene a su cargo la totalidad de la actividad policial y se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad.</i>”</p> <p>Se elimina la disposición de que la Policía “<i>estará sometida al control civil del ministerio correspondiente...</i>” y se establece como única autoridad civil al presidente de la República.</p> <p>También se elimina que la Policía “<i>auxiliará al poder judicial</i>”, y se establece que “<i>...auxiliará a las autoridades judiciales y a otras que lo requieran conforme a la ley para el cumplimiento de sus funciones.</i>”</p>  |   |
| <p><b>Reforma a la Ley 181 Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Código Militar</b></p> <p>Un total de 35 artículos se modificaron, 14 adicionados y 11 derogados, en esta reforma del 2014.</p> <p>Las principales reformas fueron:</p> <p>En el art. 2 se adicionaron 10 incisos (inc.), en temas como el medioambiental, desastres naturales (inc.10); la protección de bienes económicos y estratégicos (inc.11); mejorar las condiciones de los militares en retiro (inc.12); apoyo al CSE en las elecciones (inc.13); ser autoridad nacional para formular y ejecutar políticas para la navegación, vigilancia, protección, control y seguridad el tráfico aéreo y acuático (inc.14); protección de sistemas de datos, cuestiones informáticas, espacio radioeléctrico y satelital (inc. 15).</p> <p>En el art 6, inciso 2, adiciona que “<i>la conducción política de la defensa armada del Estado le corresponde al presidente...</i>”</p> | <p>Dichas reformas le otorgaron más labores al Ejército, mayor libertad de acción y trabajo en el ámbito civil, y menor control civil.</p> <p>Con el otorgamiento de permisos especiales a militares activos para trabajar en el Gobierno, se abre la ventana de militarizar las funciones gubernamentales, tener efectivos militares cumpliendo labores civiles con el fin de tener una mayor subordinación al ejecutivo.</p> <p>Además, elimina la prohibición de la reelección del jefe de dicha institución, contrariando lo alcanzado anteriormente. De esa forma el Ejecutivo ha creado la posibilidad de que el Ejército se convierta en una institución partidaria que se subordina directamente al presidente y se establece una discrecionalidad peligrosa, al ser el presidente quien nombre continuamente a una misma persona para el cargo, lo</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>Art. 8 se fija fecha de nombramiento y toma de posesión del jefe del Ejército, se suprime en el párrafo 4, la no reelección del Comandante en Jefe.</p> <p>Art.11 se incluyen en el inciso 4) Preparar los planes de educación patriótica, cívica... <i>“del personal militar permanente, temporal y de reserva...”</i></p> <p>Art. 17 se menciona la creación de <i>“fuerzas de reserva”</i> constituidas por oficiales en retiro, o cualquier ciudadano que <i>“de manera voluntaria desee participar en la defensa armada de la nación...”</i></p> <p>En el art. 34, se incrementaron las edades para el retiro, y pasaron a 40 años de servicio activo y 65 años para el retiro, pero si por <i>“interés institucional”</i> se necesita que siga en las filas del Ejército, podrá extenderse una autorización del presidente y el jefe del Ejército.</p> <p>Art. 35 se adicionó que los oficiales en retiro podrían ser llamados nuevamente a prestar servicio en las filas del Ejército con el mismo grado que fueron retirados.</p> <p>Art. 37 se adicionó que los militares activos pueden trabajar para el Estado, por el interés nacional.</p> | <p>que establece en la práctica un cuello de botella para los ascensos militares.</p> <p>Todas las reformas se pueden ver como un <i>“apoyo de mutuo acuerdo”</i> obteniendo mayores beneficios y poderes en el ámbito nacional, a cambio de dar apoyo total al régimen.</p>   |
| <p style="text-align: center;"><b>LEY N°. 864, ley de reforma a la ley 290, del 2014.</b></p> <p>Art. 18, se derogaron los inciso a), por medio del cual se le quita la potestad al Ministerio de Gobernación de ser el canal gubernamental para dirigir, coordinar y supervisar a la Policía Nacional. En el inciso b), la coordinación de las actividades para garantizar el orden público. Inciso c), la formulación y propuesta de proyectos dirigidos a la prevención del delito.</p>   | <p>La Policía con ello obtiene un canal directo con el poder Ejecutivo, eliminándose el control civil a través del MIGOB, obteniendo mayor independencia y discrecionalidad en sus actuaciones.</p> <p>Se puede hablar de una cooptación del cuerpo policial por parte del Ejecutivo para que sea una policía leal al actual régimen en todas sus actuaciones, sean legales o ilegales y estén preparados para defender con violencia cualquier tipo de protestas. Tengan el derecho de no ser juzgados por el régimen ante actuaciones y uso de la fuerza desproporcionada contra civiles, realizar acciones fuera del marco de las</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>Art. 20, se derogan el inciso a), por medio del cual el Ministerio de Defensa (MIDDEF) era el encargado de “<i>dirigir la elaboración de políticas y estrategias para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial</i>”. El inciso d), que indicaba que el MIDDEF tramitaría ante el presidente las propuestas de candidatos para agregadurías militares en el exterior. El inciso e), donde el MIDDEF participaba en la elaboración y gestión para la aprobación del presupuesto del sector defensa.</p>   | <p>leyes que violentan los derechos humanos y las libertades.</p> <p>El rol del Ejército se ve maximizado, al eliminarse la sujeción al control civil que ejercía el MIDDEF, quedando en línea directa con el Ejecutivo, siendo una forma de discrecionalidad altamente peligrosa para la nación, ya que abre las puertas para acciones que no tengan necesidad de pasar por el escrutinio público.</p> <p>Se puede hablar de una cooptación del cuerpo castrense por parte del Ejecutivo para que sea un Ejército leal al actual régimen en todas sus actuaciones, sean legales o ilegales, y estén preparados para defender con las armas cualquier tipo de protestas.</p> |
| <p><b>Ley No. 872- ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la policía nacional.</b></p> <p>En el art. 1, se indica que la Policía Nacional pasa a ser subordinada y bajo el control directo de la presidencia.</p> <p>Se establece un modelo “preventivo, proactivo y comunitario”.</p> <p>En el art. 10, se le da la potestad al presidente de retirar o mantener en el cargo al Primer Comisionado. También se le permite convocar a oficiales en retiro a reincorporarse nuevamente al servicio policial.</p> <p>En el art. 38, se aumenta el tiempo de servicio policial hasta 40 años, por ende, la edad para el retiro de los oficiales activos.</p> | <p>Dicha ley aprobada en 2014 sustituye a la Ley de la Policía Nacional de 1996, con la cual la policía estaba bajo el mando del Ministerio de Gobernación de Nicaragua, y ahora paso bajo el mando del presidente, teniendo de esta forma una discrecionalidad de trabajo peligrosa ya que se puede prestar, o que ya se prestó, a una cooptación y partidización del cuerpo policial, dejando de lado su misión institucional que es con la nación, no con un gobierno y un partido político.</p>  |

**Fuente:** Asamblea Nacional (2014) & IEEPP (2014). *Análisis jurídico comparado del Código Militar vigente y la iniciativa de reformas propuestas por la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional.*

### Etapa de subordinación plena (2014-2017)

Entre 2014 y 2017, el proceso de subordinación entra en una etapa de plenitud. El momento que lo marca específicamente es la aprobación de una nueva Ley de Policía, Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad social (Ley 872) en 2014. Este fue un año crítico porque Ortega subordina al Poder Legislativo, dada la ausencia de una verdadera oposición y la existencia de una mayoría fraudulenta de más de dos tercios, totalmente obediente al Ejecutivo al aprobar una reforma a la Constitución, Código Militar y unos meses más adelante, la Ley de la Policía Nacional. *“En esa ley, la policía es separada del Ministerio de Gobernación (MIGOB) – ya que dependía de ese ministerio– rompiendo la subordinación institucional, e inicia a manejarse con autonomía e independencia, estableciéndose una relación de subordinación directa a Ortega como presidente”*. También se eliminan los otros mecanismos de control civil sobre la institución, de tal manera que eso le da manos libres a Ortega para disponer directamente de la Policía, siendo más evidente desde abril de 2018 hasta la fecha.

**Tabla 3** Mecanismo de control civil democrático

| <b>Mecanismo</b>   | <b>Función</b>  |
|--|---|
| Mecanismo de control institucional (ministerial y legislativo) | Se remiten a las instituciones para controlar los tres instrumentos de seguridad: los militares, la policía y los servicios de inteligencia. Estos incluyen un amplio espectro comenzando con un claro fundamento jurídico, los ministerios de defensa, comités en los parlamentos con autoridad sobre la política y los presupuestos.                            |
| Fiscalización  | Trata de si los civiles de hecho dan seguimiento a lo que hacen las fuerzas armadas u otras fuerzas de seguridad hacen. Este mecanismo, y los elementos para determinar si funciona o no, incluyen no solo los mecanismos para una fiscalización formal, sino también los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y los centros de pensamiento. |

**Fuente:** Sotomayor (2008). Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n83/sotomayor.pdf>

Se oficializaron nuevas estructuras dentro de la policía. Un punto importante es el tema de Régimen Especial de Seguridad Social, que incluye una serie de apartados que le permiten a la institución policial crear empresas y realizar negocios, algunos de ellos corruptos, bajo la figura del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo (ISSDHU) que maneja la Policía.

*“En 2015, se aprueba la Ley de Seguridad Soberana, que es una ley sobre todo para reforzar la vigilancia y espionaje político sobre los ciudadanos y para criminalizar la protesta ciudadana”*. En 2016, ratifican a la directora de la Policía Nacional, Aminta Granera para un tercer período, pues ya no había contradicción con la nueva ley, eliminándose lo que estaba establecido del retiro del director una vez cumpliera con su tiempo en el cargo.

### Aparato de represión criminal (2018-2020)

*“En 2018, la Policía que en 1992 había decidido responder a la sociedad nicaragüense y que tenía un carácter nacional, se volvió en un aparato represivo y criminal fuera de la ley”*. A las

protestas y movilizaciones cívicas que iniciaron en abril de 2018, la policía y el gobierno respondieron utilizando fuerza letal y armas de guerra contra los manifestantes al más alto nivel.

*“Las acciones de represión se realizaron conjuntamente entre la Policía, grupos de choque y grupos paramilitares”. Sin embargo, es necesario hacer una distinción, cuando los grupos de choque fueron rebasados junto con la policía por las movilizaciones y protestas masivas, multitudinarias en todo el país, decidieron utilizar grupos paramilitares –grupos organizados militarmente realizando operaciones militares utilizando armas de guerra– en conjunto con la Policía.*

Ese año 2018 Ortega nombra a Francisco Díaz como director de la Policía Nacional, quien fungía como subdirector. Cabe destacar que es consuegro de Ortega, subordinando aún más la institución policial al Poder Ejecutivo. *“Desde entonces y hasta la fecha, Nicaragua ha atravesado 9 fases de represión, donde la Policía ha jugado un papel crítico en el asesinato, lesiones, exilio, apresamiento y torturas a miles de ciudadanos. Los organismos internacionales de Derechos Humanos han calificado todas estas acciones de represión como “crímenes de lesa humanidad”, y de parte de la comunidad internacional, hay sanciones o rechazo generalizado a la actuación de la policía, en específico. Los Estados Unidos ha sancionado a 5 oficiales de la Jefatura y nivel intermedio, y a la institución misma por sus acciones”.*

**Ilustración 1** Fases de la represión en Nicaragua (2018-2020)



**Fuente:** Observatorio de la Democracia y la Gobernabilidad (febrero 2020). *La Espiral de la violencia en Nicaragua*. Disponible en: <https://cinco.org.ni/archive/621.pdf>

Con los niveles de violencia, el nivel de subordinación política, durante estos dos años, es prácticamente inevitable no pensar en una refundación de la institución. Desde 2018, la sociedad nicaragüense está demandando contar con un nuevo aparato policial que realmente esté basado en el respeto a los derechos humanos, principios democráticos, y la no repetición de estos acontecimientos.

### 3. Prácticas y experiencias internacionales

Este espacio sistematiza las prácticas y experiencias tres de expertos internacionales sobre las reformas policiales en Latinoamérica. Estas reflexiones pueden ser los insumos iniciales para identificar potenciales caminos hacia el proceso de reforma policial en Nicaragua.

#### Contexto de la experiencia

Carlos Basombrío<sup>3</sup> indica que Latinoamérica tiene alrededor de 30 o 40 años hablando de reformas a la policía. *“Entre las reformas policiales más exitosas de Latinoamérica se encontraban la policía chilena, los Carabineros, y la Policía de Nicaragua”*. Por un lado, se han conocido casos de corrupción de los Carabineros de Chile, y han sido fuertemente cuestionados por su desempeño en las protestas, por ser abusivos y violadores de los derechos humanos. Y por el otro tenemos a la policía de Nicaragua profundamente desacreditada por su actuar bajo el gobierno de Daniel Ortega.

Nicaragua era un referente importante en seguridad ciudadana, sobresalía los bajos índices de criminalidad, a diferencia de El Salvador, Guatemala y Honduras. Se decía que había un espíritu comunitario y que había un cariño enorme a la institución. Era referido como un modelo institución policial austera, no por voluntad propia, sino que por las condiciones del país. *“Incluso se decía que era la mejor o la única institución que funcionaba en el país”*.

Eric L. Olson<sup>4</sup> destacó que *“han existido muchas experiencias en cómo construir esa legitimidad y esa confianza entre el pueblo y la policía en toda Latinoamérica, lamentablemente esas experiencias no siempre han sido las más positivas”*. En el caso de México, diferentes gobiernos han intentado hacer y crear instituciones policiales a nivel federal –México tiene policías municipales y estatales–. El gobierno de Manuel López Obrador planteó crear una “nueva” guardia nacional bajo el control del ejército, sin embargo, es un proceso que no se debe repetir por los muchos problemas que ha tenido.

*“No hay una varita mágica, una solución perfecta y sencilla para este tema de construcción de una Policía democrática, y de la seguridad ciudadana. Pero si se puede aprender de experiencias del pasado, reconociendo claramente que la dinámica política en Nicaragua es bastante única y diferente”*. Por eso considero que la respuesta no está en Uruguay, Chile o México, pero si se puede aprender de esas experiencias. Olson recomienda dos estudios sobre el tema de la policía y la seguridad que estuvieron a cargo de Carlos Basombrío: el primero, *¿A dónde vamos?*<sup>5</sup>, que es

---

<sup>3</sup> Carlos Basombrío, peruano experto en reforma policial y ex ministro de seguridad en Perú.

<sup>4</sup> Eric L. Olson, experto en seguridad y crimen organizado en América Latina y la política de los Estados Unidos en la región. Director del Programa Centroamérica-D.C. para la Fundación Internacional de Seattle.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://legacy.wilsoncenter.org/publication/donde-vamos-analisis-de-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina>

un análisis de políticas pública de seguridad ciudadana en América Latina y el segundo es *¿Qué hemos hecho?*<sup>6</sup> una reflexión sobre las respuestas de las políticas públicas frente al incremento de la violencia delincencial en Latinoamérica.

Para Olson, hay que ver las reformas policiales en un contexto más amplio para entender que no es tan sencillo el proceso y que no hay luces brillantes en la región que sean el faro que van a guiar a otras reformas, sino que es un proceso por construir en cada una de las naciones.

### Paradigmas de las reformas policiales

Carlos Basombrío destaca que han existido dos grandes matrices de reflexión respecto a la Policía: refundarlas o reformarlas.

*“La refundación ha sido en el contexto de aquellas naciones que han salido de procesos de convulsión interna muy grandes donde la policía había jugado un rol determinado muy fuerte, y el nuevo régimen no quería tener la misma policía”*. En el caso de Nicaragua, ésta sería la segunda o tercera refundación, si incluimos el cambio de sandinista a Policía Nacional. *“Como vemos la refundación de una institución tampoco es necesariamente una garantía, si una opción, pero que requiere otras cosas”*.

La reforma se puede recapitular desde años atrás de José Serrano en Colombia (1994)<sup>7</sup>, la Policía de la provincia de Buenos Aires (1999), en Brasil (1994), Perú (2001), Ecuador (1998), muchas más y la última que conozco es el caso de Honduras, en un contexto político muy complejo por las características del gobierno. Ésta ha sido una reforma muy importante para la Policía de Honduras. *“La principal dificultad de todas las reformas policiales es la política”*. Ese era el principal desafío para la reforma de la Policía de Honduras, donde muchas cosas se han conseguido y espera que se sostenga en tiempo.

Como se ve *“no hay criterios generales aplicables a todas las realidades y cada reforma tendrá sus características y realidades”*. Entonces *¿Cuáles han sido los grandes objetivos, así como los grandes paradigmas de las nuevas Policías?*

1. Que se pase de una policía del Estado –seguridad del Estado en términos genéricos–, a una policía de protección de los ciudadanos. Esa idea de policía del Estado viene desde las dictaduras y se repite mucho todavía en las democracias.
2. Que sea respetuosa de la democracia y derechos humanos;

---

<sup>6</sup> Disponible en:

<http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1289/quehemoshecho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Frühling (2009). Violencia y Policía en América Latina. Disponible en:

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41254.pdf>

3. Que haya una subordinación objetiva, es decir a leyes e instituciones y no subjetiva a líderes, dictadores o incluso presidentes democráticamente elegidos. Que la subordinación esté vinculada a la institucionalidad y a las leyes;
4. Que sea preventiva y cercana a la comunidad. Ésta es otra de las ideas transversales que ha atravesado todos los intentos de reforma;
5. Que disminuya el abuso y la corrupción. Que son características de todas las policías del planeta quieren alcanzar para contar con mejores policías;
6. Que sea eficiente. De nada vale modelos doctrinarios muy bonitos si no se logra que la policía sea eficiente para los objetivos para los cuales existe.
7. Que este dignificada en su función. Una policía que no es bien tratada va a reproducir eso en su relación con la sociedad. Una policía que gana muy poco, es muy propensa a repetir los vicios del pasado.

Es importante destacar que *“la reforma a la policía debe darse en el contexto de dos cosas: primero, en el marco de una estrategia de seguridad”*. La acción de la policía es fundamental para construir seguridad, pero no es único elemento que la puede generar, si se deja sola, la tendencia al fracaso es casi inevitable; *segundo, “no puede existir una reforma policial aislada de todo lo que es el proceso del Sistema Penal”*. Los Ministerios Públicos, Procuradurías, Poder Judicial, Fiscalías, y Sistema penitenciario. La policía reformándose sola y fuera de todas esas dinámicas tendrá muchas dificultades.

En este sentido, Mark Ungar<sup>8</sup> precisa que *“una reforma judicial es muy importante, al igual que la reforma policial”*. Además de la reestructuración y transparencia con la Fiscalía, es importante que las unidades especiales de la Fiscalía también tengan apoyo. Eric L. Olson, coincide que *“no hay que dejar de lado la importancia de estas otras instituciones y reformas necesarias también para ellas, para preservar los logros alcanzados con la policía”*. Los éxitos en Honduras, por ejemplo, pueden caer si esas otras instituciones no funcionan como deben y continúan en una dinámica de corrupción y abusos, etc.

Ungar destaca que *una “lección de la reforma en Honduras, es que las unidades de crimen organizado, unidad anti corrupción y unidad de violencia contra las mujeres, tienen recursos e independencia para hacer su trabajo”*. También debe darse una reforma del Código Penal, crear mecanismos específicos para que la gente tenga acceso a la justicia, y que tengan independencia con los nombramientos personal de justicia y jueces de forma transparente y público.

## Estrategias para la reforma

Existen muchas estrategias de reformas, pero en la discusión se mencionaron algunas:

---

<sup>8</sup> Mark Ungar, profesor asociado, Brooklyn College- City University of New York. Es asesor de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de Argentina, Bolivia, Honduras y México.

- La depuración, es un elemento fundamental. Lo ha sido en la Policía Nacional de Honduras, pero ha sido resistido y ha estado siempre presente como una necesidad;
- Cambios en la doctrina y la educación. No dan resultados inmediatos, pero perfilan una nueva forma de ser de la policía;
- Que los controles no sólo sean internos, si no también externos. Hay múltiples formas de hacerlo;
- Especialización por áreas, los policías no pueden hacer de todo, ni saber de todo.

Además, Mark Ungar desarrolló puntos concretos que la oposición política debería tomar en cuenta con transparencia y apoyo político de todos los sectores de la sociedad.

- Creación de una base de datos. Es importante que *“la policía tenga una base de datos confiable con toda la información sobre delitos y fuentes de seguridad en el país”*. Ungar hizo notar, por ejemplo, que los anuarios de la policía tienen mucha información, sobre delitos, investigaciones, pero no especifica su metodología. Sobre todo, como consigue la información de los quince departamentos del país, y si esa información es confiable. Entonces *“es importante que exista una base de datos, con una agencia independiente como encargado de la información y evaluación continua, para tener la confianza de la gente”*. También se requiere el involucramiento de las agencias de inteligencia. En Nicaragua es importante que éstas sean transparentes y presenten la información de las estadísticas criminales.
- Estructura de la Policía. La Policía de Nicaragua está muy politizada y tiene una jefatura muy grande. Ungar ha calculado alrededor de 173 Comisionados Mayores. *“Es importante que haya una racionalización y reestructuración de la jerarquía, para que haya más mandos medios, para que sean estándares locales con autonomía local”*. También es sustancial que haya una agencia independiente de asuntos internos. Hay muchos modelos de otros países que pueden retomarse en Nicaragua. Además, *“es necesario que tengan un plan de descentralización, donde haya autonomía, independencia, flexibilidad a nivel local y a nivel regional”*.
- La educación policial. Mark Ungar también sugirió que es necesario iniciar la revisión y comparación de la Academia Walter Mendoza en Nicaragua con modelos de educación policial existentes en otros países: el Instituto Tecnológico Policial (ITP) en Honduras, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) en Venezuela, Colombia y otros países.
- Los programas contra la violencia, sobre todo control de armas, para que exista menos el uso y tráfico de armas en el país. *“Se requiere de mayores inversiones sobre las*

*fronteras, las aduanas, para detener al crimen organizado en el tráfico de armas y el desarme de los paramilitares, y crear mecanismos para que la policía no tenga autonomía total de uso de armas”.*

En conjunto es importante que, durante la reforma policial, se involucren a todas las partes del Sistema Judicial. Existen muchos modelos que se pueden usar de otros países que han tenido impactos positivos en su transición y su reforma.

### Desafíos para la reforma en Nicaragua

Eric L. Olson destacó que *“para la situación de Nicaragua es esencial restablecer la confianza ciudadana en la policía”*. Esa confianza se erosionó a medida que la policía se convirtió en un instrumento político y de represión política. El reto fundamental es como crear una institución democrática y de confianza. Pero cuando esa confianza no existe es cuando hay muchos riesgos de represión, y que se convierta en un instrumento de crimen organizado o se involucre en negocios oscuros.

El segundo punto, es que *“cuando hay reformas y se logran ciertas cosas positivas, hay que entender que ese éxito no es permanente, hay que cuidarlo constantemente”*. No se trata solo de entablar las reformas en muchas áreas. Hay que darle seguimiento al largo plazo, vigilar y continuar las garantías de esa reforma, de lo contrario se pierden como en Nicaragua en su momento, que la ciudadanía otra vez se vuelve escéptica y preocupada por la falta de disciplina y garantías en esa institución. *“Se debe pensar como un proceso grande, si bien nos enfocamos sobre la policía en este momento hay que pensar en esas otras instituciones para que sea una reforma integral”*.

Entre la oposición existe un consenso que los retos para la reforma son complejos porque es una reforma que debe verse a la luz de la reforma del sistema de justicia penal. Son de las líneas rojas que se han venido discutiendo desde 2018. Estos hechos son importantes para ver la magnitud de las propuestas que tendríamos que ir delineando para una estrategia de los primeros 100 días.

Los líderes integrantes de la oposición desde la Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB) y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD) convocados a este intercambio coinciden en que la recuperación de la institucionalidad democrática y de la policía es esencial, porque además está íntimamente ligado con el ejercicio de ciudadanía. Prevén que este tema debe estar en la estrategia de reforma a la Policía y a las instancias vinculantes. *“Tiene que ir acompañado de todo un programa donde debe incluirse el ejercicio de ciudadanía o de un sinnúmero de acciones vinculadas al gobierno de transición. Es la única manera de recuperar esa confianza perdida por la población. Además, a la par de estas reformas más técnicas y políticas, es necesario hacer el ejercicio de ciudadanía en paralelo”*.

También señalaron que para repensar el proceso de reforma policial hay que romper los mitos sobre la falsa eficacia de la policía en determinadas épocas. *“Por ejemplo, desde diversas*

*instancias, se intentó armonizar los datos estadísticos para que se pudiera dar un seguimiento entre las instituciones del Sistema de Justicia. Que fuera posible la comparación de la información de uno con otros, para que fuera coherente y permitieran conocer la realidad. Sin embargo, fue imposible porque la Policía Nacional siempre quiso monopolizar los datos, las estadísticas y entonces al final no se logró avanzar en un mecanismo como ese que pudo darle más transparencia a la situación del delito en Nicaragua”.*

#### 4. Esfuerzos para la inclusión de la reforma en la Agenda Pública

Los miembros de las plataformas políticas opositoras, la Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB) y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD) explicaron el contexto de la situación en Nicaragua, y comentaron sobre los esfuerzos que han hecho como plataforma política de cara a poner en agenda la reforma policial.

También mencionaron que la reforma policial es parte del decálogo de ACJD, y está incorporado en los ejes programáticos desarrollados en las “Bases para la creación de la Coalición Nacional<sup>9</sup>”. Estos ejes son la articulación de diversas propuestas elaboradas por organizaciones, movimientos o personas, en particular se destacan las propuestas elaboradas por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, y por la Unidad Nacional Azul y Blanco, todas presentadas en el segundo semestre de 2019.

##### Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB)

La UNAB es una asamblea ciudadana formada en octubre de 2018, como un esfuerzo de agrupar a los grupos autoconvocados que existieron posterior a abril 2018, y otros grupos que ya existían antes de abril con el fin de unirlos en una formación política. Tenemos como miembros a estudiantes universitarios, sociedad civil, grupos territoriales, grupos políticos, organizaciones de la Costa Caribe y un Consejo Político que representa a esa Asamblea Ciudadana.

Ciertamente este tema es de preocupación, pero no tienen concretamente esfuerzos programáticos en esa dirección. Enfatizaron que el espacio que a partir de este conversatorio iniciar a configurarse con Expediente Abierto y sus expertos asociados, puede servir para seguir adelante con nuestra Comisión de seguridad, ya que este tema es parte de la agenda consensuada de la Unidad Nacional.

##### Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD)

La Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD) está conformada por estudiantes, campesinos, académicos, religiosos y representantes de la Costa Caribe, Sociedad Civil y Empresa Privada que junto con actores nacionales e internacionales demandan el cese de toda forma de violencia; exigencia desde el Diálogo Nacional de un anticipo de elecciones generales; cese del

---

<sup>9</sup> Bases para la creación de la Coalición Nacional. Disponible en: <https://www.alianzacivicanicaragua.com/bases-para-la-creacion-de-la-coalicion-nacional/>

clima de confrontación y restablecer la seguridad ciudadana en todo el ámbito nacional; la liberación de todos los prisioneros políticos; cese a la represión en sus diversas formas, criminalización de las protestas, toma de tierras, intimidación a los miembros dialogantes, periodistas y defensores de los derechos humanos; y la incorporación de parte del Estado de Nicaragua de las quince recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). De ellas, solamente se han cumplido tres y con serias limitaciones.

La ACJD ha abordado el tema de seguridad pública desde el inicio de las protestas incluyéndola entre los temas principales de su decálogo. Igualmente, se ha esbozado la idea de sacar de retiro a comisionados que no estén involucrados en violación de derechos humanos. Otra línea de pensamiento ha girado alrededor de la depuración, se va a tener que sacar una buena cantidad de policías, sobre todo altos mandos. También se ha hablado de la posibilidad de integrar oficiales del ejército, que no estén involucrados en ningún tipo de señalamiento de complicidad con el régimen o de violación de derechos humanos. Apuntaron que es un asunto que pudiera funcionar a nivel de capitanes o que tengan algún nivel que puedan suplir en alguna posibilidad cuadros de mando de la Policía, tomando en cuenta que el Ejército también está señalado de las violaciones a los derechos humanos.

## 5. ¿Reforma o refundación de la Policía Nacional?

Para algunos miembros de oposición esta policía no tiene oportunidad de ser salvada tal como está. *“Tenemos que ir más allá de la reforma, pero se requiere una nueva policía, retomando algunos elementos de lo que queda de una institución, demolida, destruida completamente, por la falta de credibilidad, los crímenes de lesa humanidad que ha cometido”*. Opinan que el hecho que ha sido sancionada hace muy difícil poder asimilar la idea y luego poner en práctica una reforma para salvar a la policía. *“La opinión pública nos crucificaría si hablamos de reformar lo que existe”*.

En el conversatorio, los y las participantes representantes de UNAB y ACJD señalaron que la ruta iría más hacia la construcción de una nueva policía. Enfatizaron que hay antecedentes, en los procesos de reconstrucción post conflicto en las Naciones Unidas y la Unión Europea, con programas de financiamiento para nuevos cuerpos policiales. *“Esto debería ser parte urgente del plan de los 100 días del nuevo gobierno, asociado con la noción, de que a como está hoy la Policía es un peligro para la región centroamericano”*.

Los expertos resaltan la importancia del debate entre reforma y refundación. Carlos Basombrío, cree que *“el concepto es refundación, por la naturaleza de perversión a la que ha llegado la Policía”*. Sin embargo, el país no puede quedarse sin policía. Entonces la refundación implica, por ejemplo:

- Cortar el alto mando y todos los involucrados en los hechos y poner gente que haya estado antes en la policía, a cargo de la gran refundación.

- Iniciar una evaluación de los oficiales de a pie, para ver quienes se van y quienes no.
- Abrir la oportunidad para que otras personas puedan incorporarse a la Policía.

Es decir, *“una refundación en el sentido que no deja de operar, sino que está renaciendo en el marco de la creatividad”*. Una vez iniciada la transición debe dejarse el mensaje político claro que se está creando otra policía. Es un proceso en el cual van a ir entrando y saliendo personas, van a existir cambios doctrinarios, y eventualmente hasta un nombre diferente a la policía, para crear una imagen más poderosa de cambio a lo interno.

Los expertos llamaron la atención que la *“refundación tampoco es una reforma que en tres meses de preparación de la agenda estará lista, no es así. Se tiene que dejar claro que en los primeros tres meses de gobierno hay mucho que cambiar pero que en ese tiempo no va a existir una nueva policía. Abran cambios de oficiales, siendo evaluados y con una actitud muy clara de otras líneas de acción y nuevos valores que se estarán incorporando en los nuevos oficiales”*.

La transparencia como parte del proceso de reforma policial fue recalcada por Mark Ungar. *“Cuando hay una transición política, aumenta el riesgo de violencia entre los ciudadanos, la Policía y grupos criminales”*. Por ejemplo, si hay una depuración de los oficiales policiales, se necesitan pruebas claras sobre cuestiones financieras, violaciones de derechos humanos, de ámbitos profesionales. Sobre los nombramientos de nuevos policías, jueces y otros puestos judiciales, hay que tener concursos públicos para los nombramientos y que la población conozca de ello.

Para Ungar, las alianzas entre todos los sectores de la sociedad civil son fundamentales. En este sentido se retoma el caso de la experiencia hondureña donde la reforma a la Ley de Armas se ha ido trabajando en alianzas cada vez más fuertes entre la sociedad civil, congreso, oficiales judiciales, sector privado y el sector privado de seguridad, que en Honduras es más grande que la policía.

*“Los expertos internacionales tenemos ideas y sugerencias, pero no soluciones, esas tienen que venir de ustedes. Pero que hayan empezado desde ya a plantearse las preguntas es importante. Ahora, toca construir un proceso que va a ir sistemáticamente incluyendo estos temas. Cómo construir una policía que tenga la confianza del pueblo, es fácil decirlo, pero difícil hacerlo. Hay ideas y experiencias que pueden ser útiles y hay que iniciar ese trabajo”*.

## 6. Comentarios generales

Existe preocupación sobre la sostenibilidad del proceso de reforma policial una vez que se inicie. En general consideran que los mecanismos de control y seguimiento serían inadecuados por las debilidades de las mismas instituciones de control democrático: comisiones legislativas que nunca hicieron la tarea de controlar a las policías y militares, *“muy pocas personas especializadas, poco*

*debate y deliberaciones sobre estos temas”.* Agregaron que esas debilidades institucionales afectan la idea de integralidad de un proceso de reforma policial.

Los y las participantes consideraron que la reunión fue un buen esfuerzo de poner los puntos para una reforma policial, *“temas importantes que el día a día no nos deja hablar, al igual que la reforma electoral. Esta reforma es algo que debemos tener listos para dar un mensaje a la gente que se pregunta si van a seguir con los mismos policías o que va a pasar con ellos. Son temas que van más allá de la coyuntura actual”.*

Los liderazgos políticos convocados a este intercambio consideraron que no es prematuro abordar estos temas. *“La Comisión de verificación y seguridad siempre lo ha estado resaltando, sobre todo para el desarme de las fuerzas paramilitares y parapoliciales, pero si se ha mencionado las reformas policiales que incluso son parte de nuestro decálogo. Debemos enfocarnos en el producto final de esta asistencia técnica que estamos teniendo con Expediente Abierto termine con una propuesta para los primeros cien días, objetiva, concreta, basada en las experiencias internacionales. Naturalmente en la ONU hay muchos trabajos de reconstrucción posconflicto que nos pueden servir también”.*

## 7. Conclusiones

Este encuentro ha sido muy enriquecedor. La experiencia compartida por los expertos internacionales da buenas pistas para iniciar la construcción de la hoja de ruta de la reforma policial en Nicaragua. Los participantes advirtieron que *“en los procesos de reforma policial hay buenas y malas lecciones, y tenemos que aprender de ellas”.*

Concluyeron que ésta es una propuesta y un proceso complejo por la forma que ha evolucionado no solo la policía, sino toda la situación de seguridad en Nicaragua. *“No es fácil de resolver y hay que comenzar a trabajar desde estos momentos, y no dejarlo para el período de transición”.* Fueron enfáticos en que hay que iniciar analizando las complejidades, los diferentes momentos y que tipo de acción tomar en cada momento. *“Hay aspectos técnicos y se debe insistir sobre el papel de los liderazgos políticos en temas de seguridad”.* Como líderes políticos reconocieron que *“muchos de los problemas que tenemos hoy está relacionado a que los liderazgos políticos dejaron de lado los temas de seguridad, pensando en que las estadísticas de las tasas de homicidios “eran buenas” en Nicaragua”.* Eso es una lección crítica para los líderes políticos.

*“Lo que Ortega hizo desde el 2007 hasta la fecha con el ejército y la policía, y el resto de los aparatos de la coerción y de la fuerza, no fue sólo el cambio de la ley, sino la reconfiguración del modelo de Estado y del régimen político en Nicaragua”.* Entonces si hay que instalar de nuevo un régimen y un modelo de estado democrático, hay que analizar obligatoriamente los temas de seguridad, y en ese contexto el de la policía.

La reforma policial, es un tema muy sensible y se debe trabajar entre quienes tienen el expertise técnico y quienes tienen el liderazgo político en Nicaragua. Ya vimos que no hay que dejar a la deriva el seguimiento a la reforma. El liderazgo político dejó en su momento que la parte seguridad se autogestionara y la política pública se separó de la modernización.

Las plataformas políticas, tanto UNAB como ACJD, contarán con asistencia técnica para que responda a sus demandas, y sea pertinente para trabajar conjuntamente una propuesta en los meses venideros, y proveer una propuesta de los primeros 100 días de gobierno.