



expediente abierto



expediente abierto

TRANSICIÓN Y REFORMA POLICIAL EN NICARAGUA

Ilustraciones por
Daniel Balladares

Septiembre, 2020

ÍNDICE

- **PRÓLOGO** ————— **01**
- **LA REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA** ————— **05**
Una hoja de ruta para los desafíos del siglo XXI
- **LA EVOLUCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA**
1990 - 2020 ————— **21**
De institución nacional a aparato de represión
- **¿QUÉ HACER CON LA POLICÍA EN NICARAGUA?** ————— **41**
- **TRANSFORMANDO LA POLICIA** ————— **53**
¿Qué pueden contarnos las experiencias de México y Honduras sobre transformar la policía de Nicaragua en una era democrática?





La reforma policial en Nicaragua, que se inició con el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro a inicios de los 90, no se planteó para resolver un problema de inseguridad ciudadana ni para rectificar el camino de una policía con antecedentes de abusos de los derechos humanos o problemas de corrupción; se trató de una reforma de dos niveles: uno, orientado a cortar el vínculo partidario con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), de tal manera que se asentara como una institución de carácter nacional, y el otro, dirigido a poner en marcha procesos que mejoraran los servicios policiales hacia la comunidad, sobre la base del respeto a las reglas, en un entorno democrático.

Cuando se trata de entender la orientación de las reformas policiales en Nicaragua, debe tomarse en cuenta que la gestión civil de la seguridad ciudadana fue, de alguna manera, irrelevante. En realidad, la producción y organización de programas, planes y proyectos en materia de seguridad ciudadana fueron el resultado de decisiones y procesos operados por la misma Policía Nacional. Desde 1990 y durante 17 años, la Policía Nacional construyó la narrativa de que la gestión de la seguridad ciudadana era un asunto de policías, que debía quedar entre policías. Esta narrativa degeneró en una autonomía organizacional y funcional sin precedentes en América Latina y creó las condiciones óptimas para que Daniel Ortega coaptara a la institución policial que, además, arrastraba serios problemas de corrupción interna.

Una vez que Ortega asumió el poder, puso en marcha una serie de acciones claramente dirigidas a un proceso de contrarreformas, fácilmente realizables, porque al mando de la Policía Nacional estaban sus antiguos compañeros guerrilleros; un cuestionado legado de la transición democrática de Nicaragua y del proceso de reforma al sector seguridad de los noventa. En los años siguientes, la paulatina captura política y partidización de la institución policial los ha llevado reiteradamente a actuar fuera del marco establecido de la ley, cometer abusos constantes de autoridad, hacer uso desproporcionado y letal de la fuerza y a perder la legitimidad alcanzada entre la ciudadanía en los años anteriores.

En tan solo cuatro años, Ortega orientó arbitrariamente la permanencia de la primera comisionada, Aminta Granera, para un segundo período al frente de la institución en 2010; concedió ascensos y promociones en los cargos de jefes intermedios y subdirectores, sin contar con los requisitos y la cantidad de años requeridos; entregó prebendas a los principales jefes y permisividad para que estos se involucraran en actividades ilícitas dentro y fuera de la institución.

Todo este proceso de partidización y descomposición institucional tuvo su clímax en abril de 2018. En ese momento, la entonces comisionada general y directora de la Policía Nacional, Aminta Granera, abiertamente, formaliza bajo su mando la operatividad de la policía como un descarado instrumento del régimen Ortega-Murillo de represión y muerte.

Desde abril de 2018, la represión organizada y desatada por los mandos de la Policía ha dejado alrededor de 350 asesinatos, miles de exiliados y ha llevado, de manera ilegal, a cientos de nicaragüenses a las cárceles donde han sido sistemáticamente torturados y humillados. Para los nicaragüenses, la Policía Nacional, antes de esa fecha, era percibida como una institución casi ejemplar. Esta percepción, generalmente positiva, estuvo estructurada sobre una política de comunicación que enfatizaba constantemente los éxitos del proceso de reforma y modernización institucional, y una dinámica en la que se recurría consistentemente a establecer comparaciones entre la relativamente buena situación de seguridad en Nicaragua y la crítica situación de los países del norte de Centroamérica, fundamentalmente.

Pero en todos esos años, la Policía Nacional, amparada en el desprecio del poder político a la rendición de cuentas, terminó gestionando un sistema críticamente corrupto que, sistemáticamente, protegía actos de corrupción y criminalidad organizada de sus mandos medios y altos.

Todos estos hechos han generado una fuerte demanda, aún no atendida, de reforma profunda de la institución una vez que se supere la grave crisis política y se inicie un nuevo proceso de democratización. El tema de las reformas al sector justicia fue retomado por los opositores políticos agrupados en la Alianza Cívica durante el Diálogo Nacional con el régimen Ortega-Murillo y que fue convocado por la Conferencia Episcopal a mediados de 2018, pero la reforma a la policía y al sector seguridad fue planteada tímidamente en los meses siguientes por la oposición. De manera similar, la articulación de movimientos sociales y de la sociedad civil también ha expuesto la necesidad de una reforma a la institución policial desde una perspectiva de justicia transicional, es decir, que asegure la no repetición de los hechos.

Con estos antecedentes, Expediente Abierto ha convocado a una serie de expertas y expertos nacionales e internacionales para compartir sus experiencias y conocimientos sobre los términos en que debiera darse un nuevo ciclo de reformas en el sector seguridad. Es la primera publicación, que es parte de una serie de intercambios con líderes políticos notables de Nicaragua, busca iniciar la gestión de propuestas concretas sobre cómo poner en marcha dichas reformas.



REFORMAS POLICIALES EN
LATINOAMÉRICA
UNA HOJA DE RUTA PARA LOS
DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Por Mark Ungar

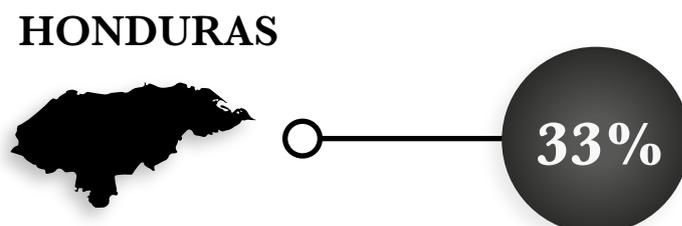
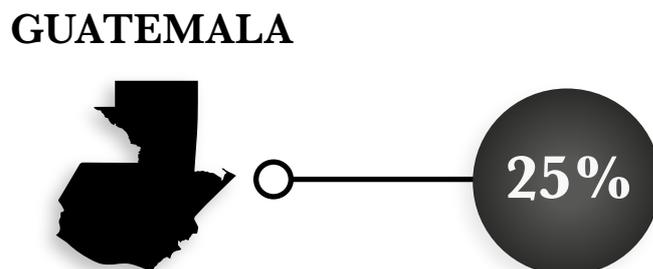
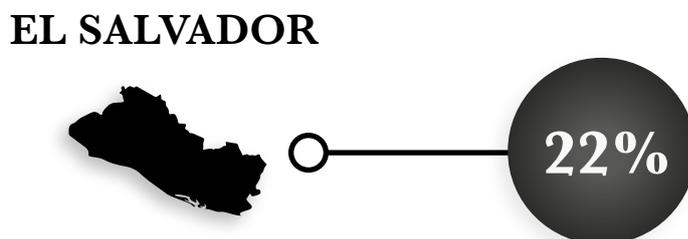
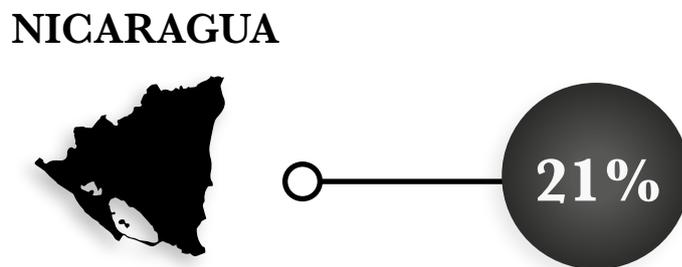
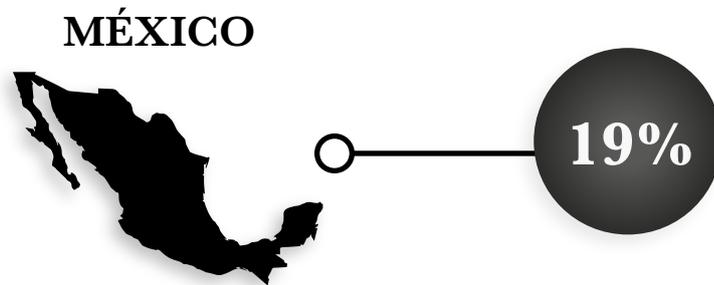
INTRODUCCIÓN

La reforma policial en América Latina siempre ha sido una lucha, con más retrocesos que avances. Para la pequeña minoría que resulta en legislación y política, aun la reforma mejor diseñada y respaldada políticamente, enfrenta una avalancha de obstáculos. Se necesita apoyo constante de los oficiales electos, aceptación de los jefes policiales, pautas claras, una combinación de estándares específicos y, sobre todo, pero casi siempre olvidado, una evaluación transparente para corregir los problemas inevitables que surgen. Solo un evento —una elección o una protesta— puede descarrilar incluso la reforma más prometedor, como en Venezuela, Bolivia en 2006 y Buenos Aires en los noventa. Un plan que tardó años en crearse puede colapsar en un día.

Y para los cambios que sobreviven, los números fríos muestran su debilidad: en la última década, América Latina aumentó un 34 % su gasto en seguridad, pero tiene una tasa de homicidios cuatro veces más que el promedio mundial, y 43 de las 50 ciudades más mortales del mundo. No es sorprendente que, según el *Latinobarómetro* de 2018, *el 65% de los ciudadanos expresó tener poca o ninguna confianza en la policía.*

PAÍSES CON BAJO NIVEL DE CONFIANZA POLICIAL

(Latinobarómetro, 2018)



Pero la reforma policial también es persistente, llegando a todos los países de América Latina, y los reformadores casi siempre comienzan de nuevo después de los fracasos. El fuerte movimiento de derechos humanos, el Estado de derecho construido en respuesta a la época larga de juntas militares y el movimiento social en constante expansión han creado una base permanente para la reforma. Bajo la democracia, la reforma siempre es viable.

Con el marcado deterioro de la democracia, enfrentamos un escenario que América Latina no ha afrontado por 20 años: reformar el sector seguridad durante o después de autoritarismos. En la época de transición democrática, entre 1982 y 2000, hubo reformas policiales en países con regímenes más o menos democráticos con participación civil más o menos libre.

La situación actual no solo en Venezuela y Nicaragua —sino en Brasil, Bolivia, El Salvador, Honduras y otros países cuyas democracias están bajo asalto— requerirá que volvamos a visitar y evaluar el período inicial de la reforma, además de las deficiencias de los últimos 20 años.

REFORMAS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA



I

PANORAMA DE LAS REFORMA: BALANCE DE PROCESOS RECIENTES

1. ESTRUCTURA: la democratización contemporánea trajo los cambios más profundos en la historia de la policía: la primera desmilitarización total de la seguridad interna; menos división interna para permitir la promoción de los rangos inferiores a los superiores; y una descentralización que hace al Gobierno más receptivo a las causas locales distintas de la violencia. Pero también vino más inestabilidad. Primero, ha sido la rotación rápida de oficiales, después y también entre elecciones; el mandato promedio de un comisario policial es apenas de dos años; algunos países tienen un ministro de seguridad casi cada año. Y proliferación: cuando una política no produce resultados, hay una tendencia de formar nuevas agencias, pero sin estudio suficiente de la ineficacia de las que sustituyen o de sus relaciones con otras.

Algunos países tienen hasta 15 filiales enfocándose en un mismo problema como pandillas, lo que hace imposible la coordinación y las relaciones jerárquicas dentro de la policía. Además, en general, la descentralización en seguridad no ha tenido preparación, recursos y coordinación adecuadas. En un área metropolitana que necesita una política única, puede haber una docena de Gobiernos y políticas diferentes; en Venezuela, el aumento de 21 a 126 agencias policiales, después de la Ley de Descentralización de 1989, contribuyó a un aumento del 200 % de delitos. Y, más recientemente, un regreso a la militarización, como con los Kaibiles en Guatemala, la Policía Militar en Honduras, y la Ley de Seguridad Interior de 2017 en México.

2. INTELIGENCIA E INVESTIGACIÓN: el nexo de la estructura policial debe ser la inteligencia. Ha habido avances importantes, sobre todo la formación de agencias investigativas dentro de la fiscalía, además de unidades especiales, como por ejemplo contra la extorsión. Otro avance determinante ha sido la habilitación de bases de datos con información comprensiva. El Sistema Nacional de Seguridad

Pública (SNSP) de México, por ejemplo, *integró 34,000 bases de datos de más de 250 instituciones de Gobierno*. En El Salvador, la Policía Nacional Civil, Fiscalía General y el Instituto de Medicina Legal formaron la Mesa Técnica de Homicidios para consolidar sus datos divergentes. La formación y, a veces integración de institutos independientes, también ha mejorado la calidad de datos cuantitativos, como con el Observatorio Venezolano de Violencia, el *Monitor de Violencia de Globo* en Brasil, y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad en Honduras. Pero a pesar de este desarrollo, falta apoyo para cada etapa de investigación, desde la protección de escenarios del crimen hasta laboratorios y formación de expedientes. A muchas bases de datos nacionales les falta información completa, sobre todo de la fuente más importante, los ciudadanos, con un porcentaje de denuncia que oscila entre 10 % y 35 % en América Latina.

Una razón por la cual las políticas no pueden frenar el crimen es porque es cada vez más organizado. *Según la Oficina ONU sobre Drogas y Crimen*, el crimen organizado mundialmente gana hasta US\$870 mil millones cada año, más de los PIB de Argentina, Colombia y Bolivia juntos. El crecimiento ha sido tan rápido que ha transformado todo el ecosistema del crimen organizado, de ser menos jerárquico, disciplinado y competitivo a ser más flexible, diverso y cooperativo. Los viejos carteles se han desmoronado en facciones y se han unido con los de otros, con una expansión del número y tipos de entidades involucradas: pandillas vecinales, milicias rurales, guardias de negocios; trabajadores sociales; grupos de limpieza social; comités de autodefensa comunal y muchas de las 16,000 empresas (y sus 3.8 millones de guardias) de seguridad privada.

Con alianzas fluidas y una fuerza laboral de contratistas viene más flexibilidad estructural y más colaboración con sus espacios físicos, comunicaciones, transporte, operaciones electrónicas e inversiones de sus ganancias en la economía legal. Los beneficios se multiplican con la expansión de las líneas de suministro y los tipos de contrabando: estupefacientes; propiedad (como ganadería); productos monetarios (como juegos ilegales); armas de fuego; malware; trata de personas; y recursos naturales (como minería). Algunos ejemplos son las pistas de aterrizaje en áreas

forestales, despejadas por leñadores y utilizadas por narcotraficantes; vínculos entre mineros y partidos políticos en Los Andes; colaboración entre coyotes, narcotraficantes y maras en América Central. En Guatemala, funcionarios del sector agrícola trabajan con el crimen organizado para cortar árboles prohibidos que transportan a los EE. UU. en camiones que vuelven con armas de fuego. En Colombia, esta colaboración ha resultado actualmente en la producción de cocaína a niveles más altos; un aumento anual de *deforestación* de hasta un 23 %; y ganancias anuales de la *minería ilegal* de oro de \$2.4 mil millones, tres veces más que la cocaína.

3. PERSONAL Y CAPACITACIÓN: la reforma empieza en las academias, con mejores requerimientos; nuevas pedagogías, como la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela; con mayor foco en la prevención, como en el Instituto Técnico Policial de Honduras; y más autonomía, como en El Salvador, donde un consejo plural es encargado de la selección y capacitación. En muchos cuerpos policiales, *un ciudadano con menos de seis años de escolaridad puede convertirse en agente de seguridad pública*. El promedio de participación femenina en los cuerpos policiales es de tan solo del 13 % (BID, 2019). Y, por supuesto, la corrupción infecta a todo el personal. El 47 % *de los latinoamericanos considera que la policía es corrupta* y 53 % afirma que el Gobierno no hace lo suficiente para luchar contra el problema que se extiende a todos los rangos. Se estima que cada año las agencias de seguridad venden al menos 25 mil armas a los narco-carteles, maras y otros grupos criminales.

CORRUPCIÓN DE LA POLICÍA EN CENTROAMÉRICA

(Latinobarómetro, 2018)

COSTA RICA



28%

PANAMÁ



37%

EL SALVADOR



41%

HONDURAS



41%

GUATEMALA



43%

NICARAGUA



53%



4. POLICÍA COMUNITARIA (COP): Reconociendo que los ciudadanos son los “anticuerpos” a la inseguridad, la policía comunitaria ha sido un cambio total en el paradigma de seguridad en la América Latina democrática. Tiene formas y definiciones diversas, pero el fundamento común es que ponen a los ciudadanos al frente de su seguridad con iniciativas que ellos mismos desarrollan, como consejos con la policía y ayuda para grupos vulnerables. Pero a pesar de cientos de programas locales (como en Bolivia), regional (como Buenos Aires) y nacional (como en Chile), las fuerzas policiales han resistido los cambios estructurales que requiere la COP, como la formulación participativa de políticas, la evaluación del desempeño y tácticas no letales.

5. JUSTICIA: América Latina ha enfrentado directamente las dos debilidades principales en su sistema de justicia. Primero, es la adopción de un proceso acusatorio, probablemente el mayor paso para los derechos procesales en su historia. Segundo, es la expansión del acceso a la justicia a través de esfuerzos como los jueces de paz. Pero sigue faltando el apoyo suficiente para el sistema acusatorio, como representación legal para los detenidos y fondos para los fiscales y jueces. Muy pocos países cumplen con sus propios mínimos presupuestarios constitucionales para los poderes judiciales. En Guatemala, la Fiscalía no tiene presencia en más del 40 % del país. La resolución promedio de un caso criminal es hasta de 18 meses en Venezuela y 30 meses en Honduras. Y en toda América Latina, menos del 10 % de homicidios llega a juicio.

Las debilidades en estas cinco áreas amenazan la seguridad y justicia de los ciudadanos y, en el proceso, las democracias que han construido.

II

AUTORITARISMO: DESAFÍOS COMUNES EN VENEZUELA Y NICARAGUA

La policía y el régimen político de un país tienen una relación simbiótica: la destrucción de los derechos, las políticas y la estabilidad de una policía ineficaz o abusiva se extiende rápidamente en las bases de una democracia. Al igual que con las fuerzas armadas en el pasado, las principales amenazas a la democracia comienzan con la policía y se extienden rápidamente a través de sus instituciones: la rendición de cuentas horizontales y verticales; la corrupción de los partidos; el deterioro del Poder Judicial; la estructura administrativa. Y, sobre todo, la impunidad: la realidad y la creencia popular de que muchos sectores de la población están exentos de la ley, desde criminales comunes hasta élites políticas.

Y con más autoritarismo viene una contradicción que propaga este cáncer —más poder físico en y por el Estado fomenta más incertidumbre y caos en la sociedad— que agrava esta relación perversa. Más uso de la policía para objetivos políticos y más oficiales vinculados con el Gobierno, más violencia arbitraria y más grandes lagunas con la gente. Con más violencia viene más vigilantismo¹ y tráfico de armas. El Poder Judicial, inundado con casos políticos, tiene menos tiempo para una jurisprudencia que fortalezca el Estado de derecho. Y menos oportunidad para el debate y evaluación que deberían hacer los comités legislativos para que las políticas no violen los derechos de los ciudadanos en nombre de su seguridad. Como se puede ver en los EE. UU., ninguna democracia está exenta de estas situaciones.

¹ Tomarse uno la justicia por su mano y tratar de aplicar la ley de acuerdo con la propia interpretación de lo justo e injusto. Acción llevada a cabo por un grupo de voluntarios autoorganizados, con el propósito de proteger un interés común: tal como la libertad, la propiedad o la integridad física [...] En el supuesto de inexistencia de un cuerpo de seguridad, constituido y fiable, fuerza de seguridad privada con sus propias normas. West's Encyclopedia Of American Law. Término: «Vigilantism». <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Vigilantism>. (Trad. Remeseiro Fernández.)

III

REFORMAS POLICIALES EN LAS TRANSICIONES DEL SIGLO XXI: ESTRATEGIAS PARA UNA HOJA DE RUTA

Dentro de cada fuerza policial hay favoritismo, amenazas y discriminación. Pero en los regímenes autoritarios, tales prácticas se politizan, convirtiéndose en la función principal de todas relaciones internas. La lealtad al Gobierno se convierte en la determinación primordial para la promoción, el despliegue operativo, así como las tareas cotidianas. Y si el Gobierno colapsa, esta politización genera represalias, purgas y otras actividades desestabilizadoras. Esto se agrava, particularmente, contra oficiales que se encargan de hacer cumplir la agenda política de regímenes como los de Venezuela y Nicaragua.

Si el autoritarismo hace más rígida la policía, la democratización debe hacerla más transparente y flexible para mostrar su compromiso con la transición y para manejar sus dificultades, a través de reformas en al menos cinco áreas. A corto plazo, se necesitan acciones inmediatas de despolitización y descentralización enfocados en mejoramientos concretos y rápidos; en el largo plazo, hay que eliminar las profundas malas prácticas que han sobrevivido las transiciones en el pasado y, que, como una pastilla venenosa, fácilmente puede destruir un nuevo régimen democrático.

1. ESTRUCTURA: la estabilidad estructural debe ser la prioridad, porque el cese de la politización podría provocar el abandono a gran escala de los puestos policiales y entre los que continúan en la fuerza, la incapacidad material para mantener el orden público.

- **DESCENTRALIZACIÓN:** las oficinas locales policiales deben recibir recursos enseguida. Venezuela tiene 23 fuerzas estatales y más de 80 fuerzas municipales que carecen en gran medida de infraestructura, manuales, equipo básico como armas, protección individual como chalecos antibalas. También necesitan mejor capacitación interna, mecanismos para coordinar con las otras agencias locales y para comunicar información al Gobierno nacional.

- **SERVICIOS SOCIALES:** una lección de la policía comunitaria es que puede ser parte de una respuesta colectiva a necesidades sociales. Por ejemplo, drogas no es solo una cuestión del tráfico, sino también de adicción y distribución, que involucra a muchas agencias diferentes. Como muestra, en ciudades como Choloma en Honduras, existe colaboración entre agencias locales, las cuales no solo desarrollan políticas más integrales, sino también chequeos contra prácticas autoritarias.

- **ASUNTOS INTERNOS:** una transición es una oportunidad de reconfigurar las unidades de asuntos internos. Además de identificar a agentes involucrados en violencia y corrupción, puede ofrecer apoyo profesional y psicológico a oficiales en su trabajo cotidiano con los ciudadanos.

2. INTELIGENCIA Y DATOS: hay que enfrentar las debilidades de investigación criminal, a través de capacitación conjunta: para policía, fiscales y jueces, sobre todo para formular expedientes.

- No es suficiente con tener una base de datos que junta estadísticas relevantes, como carros robados, nombres de agentes de seguridad privada o los ¹ pasos ciegos en las fronteras. Se necesita análisis cualitativo y continuo para entender y romper los vínculos que forman las redes del crimen organizado. Una base para tal análisis es más cooperación entre unidades de investigación con la agencias de estadísticas, como la Dirección Policial de Investigación y el Sistema Estadístico Policial en Línea (SEPOL) en Honduras.

- **ADOPCIÓN DE ESTRATEGIAS COMPSTAT:** es una base fundamental en los esfuerzos de reforma policial. CompStat se centra en una rendición regular e interna de cuentas para asegurar que los recursos vayan a donde se necesitan y que las prácticas ineficaces se detengan antes de volverse abusivas. Por ejemplo, cuando Medellín aumentó su presencia policial en las calles “calientes” —utilizando información de su policía comunitaria— la criminalidad descendió un 70 % y las denuncias aumentaron en un 38 %.

3. PERSONAL Y CAPACITACIÓN: un nuevo régimen debería mostrar un compromiso de reforma con acciones rápidas para hacer que las academias sean más diversas tanto en el cuerpo estudiantil como en el currículo. Por ejemplo, tiene que incrementarse el porcentaje de mujeres instructoras y reclutar instructores de más sectores en sociedades divididas por conflictos étnicos, un paso crítico en Bolivia durante su primera transición y sin duda en la próxima. Debe ser obligatorio el título de bachillerato para acceder a cualquier puesto de agente de policía, con un rango más amplio de estudios en ciencias sociales, análisis cuantitativo y, sobre todo, inteligencia, al menos tres veces más tiempo dedicado al ciclo de inteligencia que el promedio actual de solo 30 horas.

4. POLICÍA COMUNITARIA: la gran mayoría de programas fracasan porque reflejan los intereses de fuentes externas y, usualmente, son programas superficiales, irregulares y marginales. Aunque no puede exigirse aceptación inmediata por la policía, el modelo de policía comunitaria debe ser central en vez de complementario en el modelo de educación policial, porque les permite a los oficiales trabajar con la comunidad y entender mejor las raíces de la violencia.

- Debe enfocarse en la prevención, no solo porque es el objetivo principal, sino porque también ayuda a la policía a ser más flexible y proactiva. Debe incluir sectores con menos confianza y participación, como los jóvenes, a través de grupos como Jóvenes Contra la Violencia en América Central.

- **EVALUACIÓN PANORÁMICA:** en un esquema desarrollado por la policía de Chicago, participantes en un programa de policía comunitaria —policía, vecinos— evalúan sus dimensiones centrales. ¿Cuáles son las tensiones principales? ¿Se enfrentan las causas de inseguridad y no solo los síntomas? Esta evaluación popular no es solo la única manera de sostener la policía comunitaria, sino que también es un obstáculo al autoritarismo.

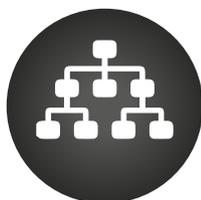
- Se puede empezar con programas establecidos y que deberán, sin dudas, ser despolitizados como los Consejos de Seguridad Ciudadana en Nicaragua y los Cuadrantes de la Paz y los 135 Comités de Control de la Policía en Venezuela.

5. JUSTICIA: en las transiciones a Gobiernos democráticos, entre 1980 y 2000, a los poderes judiciales se les dio más independencia oficial que capacidad institucional. La restauración formal de estos en una transición no es suficiente: hay que garantizar que el Poder Judicial tenga la capacidad de enfrentar todas las prácticas de regímenes anteriores y actuales. La justicia y la rendición de cuentas no solo es identificación y castigo de los culpables, sino cambios en las prácticas que fomentan abusos.

- Nombramiento de todos los jueces por consejos independientes, mediante concursos públicos.
- Estabilidad profesional: en Venezuela, el 73 % de los jueces son temporales, lo que les permite ser removidos por razones políticas. Esta práctica empezó en los años noventa bajo su democracia débil.
- En Nicaragua, los jueces y fiscales están inequívocamente subordinados al régimen de Daniel Ortega.
- Deben habilitarse cortes especiales en delitos específicos, sobre todo los relacionados con armas y ejecuciones extrajudiciales.
- Más acceso local a través de Juzgados de Paz Móvil, que son otro obstáculo para un control central.
- Sistemas penitenciarios: facilidades con menos hacinamiento a través de menos detención preventiva y más alternativas de encarcelación.

REFORMAS NECESARIAS EN EL SECTOR DE SEGURIDAD

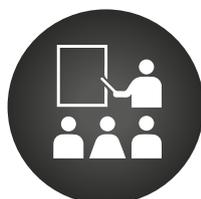
ESTRUCTURA



INTELIGENCIA Y DATOS



PERSONAL Y CAPACITACIÓN



POLICÍA COMUNITARIA



JUSTICIA



1

Una de las lecciones de América Latina es que la democratización no es una calle de una sola vía. Pero la policía, que debe garantizar la seguridad para toda la ciudadanía, bajo cualquier condición, también puede ser una fundación de estabilidad para la renovación de la democracia latinoamericana en los años 20 del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

BID. (7 de octubre de 2019). Reforma policial en América Latina:

Desafíos y oportunidades [de blog Sin miedos, Seguridad Ciudadana]. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/reforma-policial-en-america-latina-desafios-y-opportunidades/>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe Latinobarómetro 2018.

Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

DE INSTITUCIÓN
NACIONAL
A APARATO DE
REPRESIÓN:
LA EVOLUCIÓN DE
LA POLICÍA EN
NICARAGUA
1990 - 2020

Por Elvira Cuadra Lira



Una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza ciudadana en Nicaragua, hasta hace relativamente poco tiempo, era la Policía Nacional. Diferentes y sistemáticas encuestas de opinión realizadas en el país por más de una década dan cuenta de los altos porcentajes de aprobación ciudadana con los que contaba la institución; sin embargo, durante los últimos años y, especialmente, desde 2018, la imagen de la Policía entre la ciudadanía se transformó drásticamente a causa de su participación en las acciones de represión y violencia desatadas por el régimen Ortega-Murillo en contra de las protestas de esos años.

Este ensayo describe, de manera sucinta, el proceso de desarrollo de la institución durante tres décadas y cómo se transformó de una institución con gran reconocimiento nacional e internacional, a un aparato de represión política. Asimismo, aborda varios momentos institucionales relevantes y los cambios que significaron en su momento para el período 1990 - 2020.

TRANSICIÓN, CONFLICTOS Y DILEMA DE IDENTIDAD: 1990 - 1991

La transición política que se abrió en Nicaragua en 1990, cuando Violeta Barrios de Chamorro ganó las elecciones realizadas en febrero de ese año, sorprendieron a la Policía igual que a todas las instituciones y la ciudadanía en Nicaragua. Además de lidiar con la incertidumbre política respecto a la permanencia de la institución una vez que Chamorro asumiera la presidencia,¹ unos cuantos meses después del traspaso de Gobierno, la Policía se enfrentó a una ola de movilizaciones y conflictos sociales que se extendieron por todo el país, al menos durante los siguientes seis años (Cuadra, 1995; Cuadra Lira, 1998).

¹ Esa duda quedó relativamente despejada pocas semanas después cuando se firmó entre el Gobierno saliente y el entrante, el acuerdo conocido como "Protocolo de Transición" que estableció la permanencia del Ejército y la Policía.

La institución policial no estaba operativa ni políticamente preparada para enfrentar ese tipo de situaciones y, en muchas ocasiones, fue rebasada en sus capacidades, especialmente del año 1991 en adelante, cuando a las extendidas movilizaciones sociales, se agregó un ciclo de rearme de excombatientes que involucró acciones armadas en diferentes lugares del país. A pesar de que entre los Gobiernos saliente y entrante se había firmado el Protocolo de Transición que aseguraba la permanencia de la Policía, la institución estaba cruzada por varias tensiones fuertes. Una de ellas eran los conflictos con las autoridades civiles del Ministerio de Gobernación, pues una parte de la jefatura policial se rehusaba a reconocer sus facultades de decisión sobre la institución, pero, además, porque consideraban que estaban influenciadas por el Gobierno de Estados Unidos y otros actores políticos de la transición que deseaban tomar el control o desaparecer a la Policía para crear una nueva fuerza con los combatientes de la Resistencia Nicaragüense (RN).

A lo interno de la Policía, también había tensiones muy fuertes que en cierto momento llegaron a dividir a la jefatura debido a las diferentes opiniones que había sobre la forma en que la institución debía responder a los conflictos de la transición, si debía usar métodos represivos o de fuerza con los manifestantes que, en su mayoría, eran simpatizantes del anterior Gobierno sandinista. Estas tensiones se relacionaban también con otras, respecto a sus lealtades políticas, pues la Policía nació como una institución a la sombra de la revolución sandinista en 1979, la mayoría de sus oficiales eran miembros activos del partido FSLN y tenían en sus antecedentes algún tipo de participación en las acciones para el derrocamiento de la dictadura de los Somoza, de tal manera que no se sentían comprometidos con el Gobierno de Violeta Chamorro ni con el proyecto político democrático liberal que estaba en curso en el país.

A estas tensiones, se agregaron las que produjo una ciudadanía extrañada por las actuaciones de la Policía frente a los conflictos sociales, porque estaban utilizando técnicas y equipos antidisturbios. Los más extrañados eran los simpatizantes sandinistas que veían al aparato policial plegado al Gobierno y reprimiendo a los ciudadanos.

Las tensiones y el dilema de identidad de la Policía se mantuvieron hasta 1992, cuando la institución tomó un nuevo rumbo a partir de un conjunto de decisiones internas.

PRIMERA ETAPA DE PROFESIONALIZACIÓN: 1992 - 1996

En 1992, se efectuaron una serie de cambios y se tomaron un conjunto de decisiones institucionales que le dieron un nuevo rumbo y sentido a la Policía. En primer lugar, se produjo un cambio en la jefatura, de manera que el director de esa época, René Vivas, fue sustituido por Fernando Caldera. Vivas pasó a retiro y junto con él, un grupo de oficiales de la jefatura.

La nueva jefatura de la Policía decidió emprender un proceso de profesionalización de la institución a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo 45-92 que definió la naturaleza civil, apolítica, apartidista y no deliberante de la institución; pero, además, incluyó el cambio de nombre y de uniforme, de manera que la anterior Policía Sandinista pasó a llamarse Policía Nacional.

El cambio no era cosmético, en realidad representaba la decisión de la jefatura y del Gobierno de dar vida a una institución de carácter nacional, apegada a las leyes y al servicio de la ciudadanía. La jefatura policial también tomó la decisión de romper sus vínculos políticos con el partido de la época de la revolución, el FSLN. Esto terminó de resolver el dilema interno y se reafirmó el carácter de la Policía como una institución estatal de carácter nacional.

El proceso de profesionalización abarcó al menos tres aspectos críticos: a) la creación de un marco jurídico normativo institucional adecuado a las condiciones de la transición política; b) la revisión y reorganización de estructuras internas para responder a las misiones y condiciones del contexto; y c) la reconstitución de la imagen y la legitimidad de la institución entre la ciudadanía.

La revisión y reorganización de las estructuras internas incluyó la creación de nuevas especialidades nacionales y unidades policiales como “Seguridad pública” y las unidades antidisturbios; además, se efectuó un cambio en el escalafón de rangos y cargos para que correspondiera con otros cuerpos policiales homólogos en el resto del mundo, pero sobre todo que se basara en criterios técnicos de formación y experiencia en vez de los criterios previos relacionados con la participación política de los oficiales.

ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL



1 La creación de un marco jurídico normativo institucional adecuado a las condiciones de la transición política.



2 La revisión y reorganización de estructuras internas para responder a las misiones y condiciones del contexto.



3 La reconstitución de la imagen y legitimidad de la institución entre la ciudadanía.

La recomposición de la imagen y legitimidad de la Policía frente a la población se efectuó a través de la reactivación de la relación policía-comunidad, una práctica que ya existía desde la década de los 80 y que se reformuló en función de prevenir los delitos de orden común, pero, además, para acercar la institución a la ciudadanía.

El momento más importante de esta etapa tuvo lugar cuando se aprobó la Ley de la Policía Nacional, conocida también como Ley 228, en 1996, pues marcó la pauta jurídica de una nueva institucionalidad para la Policía.

SEGUNDA ETAPA DE PROFESIONALIZACIÓN: 1997 – 2006

Durante la segunda etapa de profesionalización, la Policía se enfocó en fortalecer sus capacidades internas, mejorar su desempeño y fortalecer su relación con la ciudadanía. Para eso, se realizaron varias reorganizaciones internas y la creación de nuevas especialidades policiales como la Dirección de Armas, Explosivos y Municiones (DAEM), la Dirección de Operaciones Especiales (DOEP), la Dirección de Asuntos Juveniles, las Comisariías de la Mujer y la Dirección de Auxilio Judicial (DAJ), entre otras. También se avanzó en la actualización y reorganización de los servicios policiales a la ciudadanía como la automatización del registro vehicular, las licencias de conducir y otros más.

En ese período, también se reabrió la Academia de Policía Walter Mendoza y definieron nuevos programas de formación a todos los niveles. Junto a la reapertura de la Academia, se comenzó a implementar una política de reclutamiento para jóvenes que quisieran integrarse a la Policía; se redefinieron los parámetros y requisitos de ingreso, elevándolos para seleccionar jóvenes que realmente le dieran un nuevo perfil a la institución. También, se organizaron programas de formación y actualización para oficiales a diferentes niveles, incluida la jefatura.

La carrera policial comenzó a funcionar de acuerdo con lo establecido en la ley y en las normativas internas de la institución; de manera que los ascensos, promociones y retiros se realizaban de acuerdo con criterios claramente definidos, incluso en la jefatura. Eso permitió la rotación y el recambio ordenado en los diferentes niveles del escalafón policial. Otro aspecto que se desarrolló fue la formulación de planes estratégicos que orientaran las acciones y la gestión de recursos con una perspectiva de futuro.

La relación policía-comunidad también sufrió modificaciones en este período, a fin de acercar la institución policial a la población. Se crearon los comités de prevención del delito en barrios y comunidades. Además, la Policía también construyó una cantidad importante de vínculos con diversas organizaciones sociales, especialmente ONG, que colaboraban con la institución en diversas áreas como la prevención de la violencia contra las mujeres y la niñez, atención a jóvenes en situación de riesgo y otras similares.

ETAPAS DE PROFESIONALIZACIÓN 1992-1996

Cambio de jefatura policial.

Decreto Ejecutivo 45-92
estableciendo carácter de
institución armada de naturaleza
civil, apolítica, apartidista y no
deliberante.

Cambio de uniforme y nombre de
la institución, reafirmandola como
una institución nacional.

Revisión y reorganización de
estructuras internas.

Aprobación de la Ley de la Policía
Nacional (Ley 228).

1997-2006

Reapertura de academia “Walter
Mendoza”, con nuevos programas
de formación.

Reorganización interna y creación de
nuevas especialidades policiales:
Dirección de Auxilio Judicial (DAJ),
Dirección de Operaciones Especiales
(DOEP), Dirección de Armas Explosivos
y otras Municiones (DAEM), Asuntos
Juveniles, Comisarías de la Mujer,
Seguridad Pública.

Formulación de planes estratégicos para
profesionalización y modernización.

Actualización de servicios
policiales.

Ascensos, promociones y retiros
realizados de acuerdo a parámetros
de carrera policial.

Reactivación y redefinición
de policía comunitaria.

EL INICIO DE LA INVOLUCIÓN: 2007 – 2013

El año 2007 es un parteaguas en el desarrollo institucional de la Policía porque marca un momento en el que se inicia un proceso de involución que tiene dos períodos: entre 2007-2013 y entre 2018-2020. Ese proceso de involución la ha llevado de ser una institución con un gran reconocimiento nacional e internacional a convertirse en un aparato de represión señalado de cometer crímenes de lesa humanidad en contra de la ciudadanía.

La primera fase de involución inició con el regreso de Daniel Ortega a la presidencia en enero de 2007. El mismo día de la toma de posesión, Ortega les recordó al Ejército y a la Policía sus orígenes partidarios sandinistas, reclamándoles lealtad. Poco después, envió a la Asamblea Nacional una iniciativa para reformar la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290). La ley fue reformada, aunque no en los términos que esperaba Ortega, pero sentó las bases para facilitar su intervención en los asuntos de la institución policial de manera discrecional y facilitó la cooptación de la jefatura para responder a los intereses de Ortega.

Durante todo 2007, Ortega intentó legalizar nuevas formas de organización social paraestatal a las que denominó Consejos del Poder Ciudadano (CPC), sin embargo, encontró una fuerte oposición de la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de Justicia, de tal manera que decidió imponerlos, fue así como en noviembre de ese año los presentó públicamente como contrapartes de la Policía para la seguridad ciudadana y la prevención comunitaria de los delitos (Montenegro y Solís, 2012). Ese fue el inicio de la creación de una estructura de coordinación paralela que, poco tiempo después, dio vida a una red de dispositivos de represión y vigilancia política (Cuadra, 2018).

Por orientaciones del Ejecutivo, rápidamente los CPC sustituyeron a las organizaciones sociales y ONG que colaboraron con la Policía en las décadas anteriores; además de que se cerraron importantes espacios de coordinación y colaboración existentes para la atención de diversas situaciones de riesgo,

especialmente relacionadas con la violencia hacia las mujeres, niñez y adolescencia, prevención del consumo de drogas, actividades de convivencia ciudadana o prevención de accidentes de tránsito. Los CPC se establecieron, además, como órganos de vigilancia y control político en barrios y comunidades, levantando información sobre actividades o personas consideradas opositoras al Gobierno y trasladando esa información a oficiales de policía.

Ortega, con la complicidad de la Policía, promovió la conformación de grupos simpatizantes del Gobierno conocidos como “grupos de choque” que, desde 2008, salieron a las calles para agredir a ciudadanos que protestaban en contra del Gobierno por diversas situaciones, pero especialmente durante las campañas electorales o cuando se hacían reclamos reivindicativos por políticas públicas específicas. Ortega también organizó un grupo de seguidores muy cercanos y leales a los que la gente comenzó a llamar “camisas azules” por el color de su ropa cuando aparecían en público.

Los “camisas azules” eran un grupo selecto, cuyo principal objetivo era proteger al mismo Ortega cuando aparecía en público; acostumbraban a aparecer armados en público y tenían tanta o más autoridad que los cuerpos de protección de personalidades de la misma Policía. Como se sabe, estos grupos, junto con los CPC, se convirtieron en colaboradores y corresponsables junto con la Policía de las violaciones de derechos humanos cometidas desde la insurrección cívica de abril de 2018 hasta la fecha.

En el ámbito institucional, Ortega ejecutó un proceso de cooptación de los mandos de la jefatura e intermedios de la institución, pervirtiendo la carrera policial al adelantar ascensos y promociones fuera de tiempo o de los méritos establecidos y que estaban vigentes desde hacía más de una década. También, dejó abierto el espacio para que oficiales de alto rango participaran en actividades económicas y negocios oscuros sin supervisión o sanciones de ninguna clase, aun cuando estos negocios resultaron vinculados con células u operaciones del crimen organizado transnacional. Otro grupo de oficiales se vinculó con lucrativos negocios, aprovechando sus influencias y la permisividad que les otorgó Ortega.

Contraviniendo la ley vigente en ese momento y la tradición que se había mantenido en la institución durante casi dos décadas, en 2011, Ortega decidió mantener a la directora de la Policía, Aminta Granera, durante un período más a cargo de la institución. Ya para ese entonces, numerosos oficiales se mostraban en diferentes actividades públicas abiertamente comprometidos con el partido del Gobierno, el FSLN.

En esos años, comenzaron a incrementarse las denuncias en contra de la Policía por abuso de autoridad, uso desproporcionado de la fuerza y violaciones a los derechos humanos. Las actuaciones de la Policía eran pendulares en tanto se comportaban con total complacencia respecto a grupos simpatizantes del Gobierno, mientras que actuaba de manera represiva frente a grupos de protestantes, tal como sucedió en 2008 cuando se produjeron numerosas y masivas protestas en diferentes lugares del país por las irregularidades en las elecciones municipales de ese año; en 2011, el día de las elecciones presidenciales de ese año, ocurrió la masacre de El Carrizo en la que un grupo de militantes sandinistas y oficiales de la Policía asesinaron a varios integrantes de una familia opositora en la zona norte del país.

En 2013, ocurrió el incidente de violencia política conocido como OcupaInss, cuando una organización de jubilados de la tercera edad ocupó el edificio principal de la seguridad social en la capital durante varios días; los jubilados recibieron apoyo de numerosos jóvenes que se presentaron al lugar resguardado por la Policía, pero en la madrugada del 23 de junio fueron atacados por simpatizantes del Gobierno que los golpearon, les robaron y desalojaron a los ancianos por la fuerza a vista y paciencia de la Policía (Miranda y Enríquez, 2013).

En este período, aunque de manera tímida, Ortega comenzó a modificar el marco jurídico de la institución policial con la aprobación de la Ley de Seguridad Democrática (Ley 750), en 2010. Sin embargo, los cambios normativos más importantes transcurrieron entre 2014 y 2015, como se verá en el siguiente apartado.

SUBORDINACIÓN POLÍTICA PLENA: 2014 – 2017

Entre los años 2014 y 2017, el proceso de subordinación de la Policía, respecto a Ortega, avanzó de manera más acelerada y marcó un punto de no retorno para la institución. La aprobación de la Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional (Ley 872), que sustituyó a la Ley 228, puso en evidencia esa subordinación. Esa ley, vigente en la actualidad, modificó aspectos cruciales de la institucionalidad, entre ellas (Cuadra Lira, 2014):

- a) La subordinación institucional directa a Daniel Ortega como presidente.
- b) La eliminación de los mecanismos de control civil cruzados de parte de otras instituciones y poderes del Estado, relación directa entre la jefatura de la policía y Ortega como presidente.
- c) Otorgamiento de autonomía e independencia de la Policía respecto al Ministerio de Gobernación.
- d) Oportunidad para que el Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDHU) cree empresas y patrimonio propio a nombre de la institución.
- e) La permanencia o continuidad del director o directora de la Policía en el cargo, a criterio del presidente.
- f) Incorporación de oficiales en retiro a tareas de orden civil en instituciones públicas.

Para completar el marco normativo que reconfiguró a la Policía, en 2015 se aprobó la Ley de Seguridad Soberana que claramente criminalizaba a los ciudadanos que intentaran ejercer su derecho a protestar o manifestarse públicamente. En 2016, Ortega decidió prorrogar a Aminta Granera como directora de la Policía durante un tercer período, esta vez un nombramiento revestido de legalidad con la ley recientemente aprobada. Además, Ortega incrementó su control sobre la institución policial nombrando a su consuegro, Francisco Díaz, como subdirector.

En la medida en que la institucionalidad de la Policía iba cambiando para convertirse en un aparato de represión al servicio de Daniel Ortega y su familia, el país experimentaba un incremento de la violencia política y los conflictos sociales, principalmente en las zonas rurales (Cuadra Lira, 2018). Algunos de los conflictos se generaron en torno a las protestas organizadas por el Movimiento Campesino de Nicaragua que se oponía a la construcción de un canal interoceánico en la franja sur de Nicaragua, a raíz de la concesión otorgada por el Gobierno a una oscura compañía china. Las protestas emergieron desde 2013 y se incrementaron a partir de 2014 cuando se conformó el Consejo por la Defensa la Tierra, Lagos y Soberanía, una organización campesina autoconvocada.

Otro foco de conflictos y protestas sociales se creó alrededor de las concesiones para explotar yacimientos mineros en distintas localidades del país, especialmente en la zona central, occidente y el norte. Las protestas fueron organizadas por pobladores y mineros a lo largo de varios años. La zona del Caribe norte también experimentó conflictos a causa de la ocupación violenta de las tierras, propiedad de las comunidades indígenas por parte de campesinos y latifundistas.

En algunos centros urbanos, particularmente Managua, se produjeron incidentes de violencia política cuando diversos grupos de ciudadanos salieron a las calles a protestar contra el Gobierno y reclamar procesos electorales transparentes en los años 2015, 2016 y 2017. Durante todo el período, se incrementaron los abusos y violaciones a derechos humanos de ciudadanos y la actuación de la Policía cambió, pasando de no hacer nada a ejecutar acciones de represión abierta contra quienes identificaban como desafectos u opositores el régimen. Este nuevo comportamiento represivo y violento se acentuó en las zonas rurales, como sucedió con las marchas campesinas en contra del canal interoceánico o bien durante las campañas electorales de 2016 y 2017.

El incremento de las violaciones a los derechos humanos, el abuso y la brutalidad policial comenzaron a modificar la confianza y opinión que la población tenía respecto a la institución; especialmente, cuando se conocieron casos como la masacre de Las Jagüitas (Olivares, 2015), el asesinato de una niña cuando la policía pretendía detener a su padre en un municipio rural (Vásquez, 2017), las secuelas a

causa de la paliza y negligencia policial en contra del campesino Juan Lanzas y el asesinato de dos menores de edad en un operativo conjunto entre policía y ejército (Tórrez, 2017).

UN APARATO REPRESIVO CRIMINAL: 2018 – 2020

La ola masiva de protestas que inició en abril de 2018 abrió una profunda crisis política que se mantiene hasta la actualidad. En ese contexto, la Policía ha jugado uno de los papeles más críticos, pues ha sido la principal responsable de ejecutar la política de represión que el régimen decidió implementar para contener y eliminar las protestas. Junto con ella han actuado también los grupos de choque y los paramilitares organizados por el mismo régimen. Desde el inicio, Ortega ordenó usar fuerza letal en contra de los manifestantes y a los pocos días de iniciadas las protestas, la cantidad de personas asesinadas por la Policía y grupos paramilitares ya era alta. Eso provocó que las protestas se intensificaran y se volvieran multitudinarias, prácticamente en todo el país, rebasando rápidamente las capacidades de la Policía.

Las acciones de represión se han ejecutado por fuerzas combinadas de la Policía, los grupos de choque y grupos paramilitares del régimen. Se han utilizado armas de guerra y la represión, en su fase más crítica, se organizó como un conjunto de operaciones militares que elevó la cantidad de personas asesinadas a más de 300 en un período de 6 meses durante 2018, pero, además, tuvo como consecuencia una cantidad todavía no cuantificada de heridos, más de 70,000 personas exiliadas y más de 600 apresadas de forma arbitraria, muchas de ellas torturadas y víctimas de malos tratos.

Diferentes organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han constatado estas violaciones a los derechos humanos y las han calificado como crímenes de lesa humanidad (CIDH, 2018; OACNUDH, 2018; GIEI Nicaragua, 2018). Desde abril de 2018 hasta los primeros meses de 2020, las acciones de represión han transitado por nueve fases diferentes, cada una con objetivos y

acciones específicas, dirigidas a eliminar todas las expresiones de protesta ciudadana y aplastar al movimiento cívico que nació en 2018 (Cuadra Lira, 2020).

Para asegurar la total subordinación de la Policía y evitar actos masivos de desertión o amotinamientos, en 2018, Ortega decidió sustituir a Aminta Granera como directora y nombró en el cargo a su consuegro Francisco Díaz. También hizo nombramientos y efectuó ascensos como premios a un número determinado de oficiales de la jefatura y del nivel intermedio por su participación en las acciones de represión en contra de la población.

Las actuaciones de la Policía durante este período han sido tan graves que le han merecido el rechazo de la comunidad internacional en general, y sanciones a varios de sus integrantes de parte del Gobierno de Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Suiza. Las sanciones de mayor impacto son las impuestas por Estados Unidos e incluyen a 5 oficiales, entre ellos, el director Francisco Díaz; uno de los subdirectores, Ramón Avellán; tres oficiales más de nivel intermedio y la institución como tal.

RAZONES ESGRIMIDAS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS EN LA SANCIÓN A OFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL.

<https://www.state.gov/nicaragua-sanctions/>

“Bajo el mando de Díaz, la Policía Nacional de Nicaragua ha cometido graves abusos contra los derechos humanos del pueblo de Nicaragua, incluidas ejecuciones extrajudiciales... La Policía nicaragüense se ha acercado a los líderes de las pandillas en Nicaragua en busca de apoyo para atacar a los manifestantes antigubernamentales y han sido acusados de disparar indiscriminadamente y matar a manifestantes pacíficos”.

Francisco Díaz Madriz

5 de julio de 2018

“Avellán llevó a cabo la campaña del régimen contra la oposición, aplica medidas represivas, realiza arrestos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones de manifestantes antigubernamentales. Avellán dirigió la "Operación Limpieza" en nombre del presidente Ortega y la vicepresidenta Rosario Murillo para dismantelar las barricadas levantadas por los manifestantes democráticos en Masaya y Monimbó. Los ataques de la Policía Nacional de Nicaragua y los parapolicías bajo su mando provocaron 107 muertes y cientos de heridos”.

Ramón Avellán Medal

7 de Noviembre 2019

“...ha restringido sistemáticamente la libertad de movimiento y expresión de los nicaragüenses que viven en Managua. En 2019, Valle Valle fue responsable de dirigir el acoso contra las personas refugiadas en el centro comercial Metrocentro”.

Juan Antonio Valle Valle

5 de Marzo de 2020

“Ha habido denuncias de tortura, violación, electrocución, laceraciones con alambre de púas, estrangulamiento y golpes con tubos de acero. Un manifestante encarcelado en El Chipote declaró que hombres enmascarados lo colgaron del techo y lo golpearon con bates de béisbol, tubos y pistolas durante dos días. Posteriormente, el manifestante declaró que lo llevaron a un hombre enmascarado que reconoció por voz y cuerpo como Pérez Olivas, quien lo obligó a filmar una confesión que implica a otros manifestantes”.

Luis Alberto Pérez Olivas

5 de Marzo de 2020

“...es el Comisionado de la División de Operaciones Especiales de la Policía Nacional de Nicaragua, que continúa desempeñando un papel central en la represión en todo el país”.

Justo Pastor Urbina

5 de Marzo de 2020

CONCLUSIONES

Durante las últimas tres décadas, la Policía de Nicaragua ha transitado por varios momentos institucionales que, al final, la llevaron a transformarse de una institución con un gran prestigio y reconocimiento nacional e internacional a un aparato de represión, violador de los derechos humanos y al margen de la ley.

Eso le ha valido el repudio ciudadano y el rechazo de la comunidad internacional, así como la aplicación de sanciones de parte de diferentes Estados, entre ellos Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Suiza.

Ese proceso de perversión y desnaturalización coloca a la Policía en una situación irreversible, en tanto perdió completamente la legitimidad y la confianza ciudadana, y vuelve indispensable la necesidad de efectuar una reforma profunda de la institución durante un eventual proceso de transición democrática. Las experiencias de reforma policial en otros países de la región centroamericana y Latinoamérica ofrecen lecciones que pueden ser tomadas como referencia; sin embargo, es necesario diseñar un proceso propio en Nicaragua, que responda a las demandas de la sociedad, al clamor de justicia para las víctimas y sus familiares; que permita esclarecer la verdad y sancionar a los responsables de cometer violaciones a los derechos humanos, y que asegure la no repetición de estas actuaciones.

El devenir de la crisis que vive Nicaragua convierte en un reto de primer orden la formulación de una propuesta de reforma policial porque no debe enfocarse solamente en esa institución, sino también en todo el sector seguridad y justicia. La sociedad nicaragüense se debate entre dos posiciones: los que plantean la refundación de la Policía, considerando su nivel de involucramiento y responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad; y quienes plantean un proceso de reforma gradual. En su informe, el GIEI (2018) recomienda un conjunto de medidas básicas que se pueden tomar como referencia, entre ellas:

3. Depurar la institución policial, separando a aquellos mandos o agentes que participaron en actos de violación a los derechos humanos. Esta separación deberá hacerse luego de una investigación administrativa exhaustiva a fin de deslindar responsabilidades y evitar represalias e independiente de las investigaciones penales correspondientes. Para garantizar la transparencia de esta tarea podrían designarse veedores de la sociedad civil.

4. Revisar el marco jurídico normativo de la institución, simultáneamente al proceso sugerido, a fin de asegurar la garantía de no repetición, considerando: restablecer el retiro obligado del director o directora de la Policía Nacional cada cinco años, una vez que haya cumplido su período; incorporar mecanismos de supervisión y control civiles, externos a la institución; reglamentar la Ley 872, conforme pautas profesionales y respetuosas de los derechos humanos; implementar una carrera policial a fin de garantizar el ingreso y ascenso por méritos y la profesionalización policial; eliminar la figura de los policías voluntarios; trasladar los programas de recuperación de jóvenes a otras instancias de Gobierno por fuera de la policía; revisar las normativas internas y procedimientos administrativos que regulan la actuación de los agentes.

5. Reformar el artículo 231, párrafo tercero, del Código Procesal Penal para que toda privación de libertad sea autorizada por una juez, eliminando la posibilidad de que se realicen detenciones con orden policial” (GIEI Nicaragua, 2018, págs. 353-354).

El desafío más grande está planteado para los actores políticos de la transición que está a las puertas de abrirse en Nicaragua, especialmente para los líderes del movimiento cívico. La ruta todavía no está delineada y es una de las tareas más importantes para asegurar que la transición sea democrática y que este tipo de situaciones no se repitan nuevamente.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional. (31 de julio de 1996). Ley de la Policía Nacional. Managua: La Gaceta.

Asamblea Nacional. (26 de junio de 2014). Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional. Managua: La Gaceta.

CIDH. (2018). Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. Washington: CIDH.

Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca Más, Acción Penal, Fundación para el Debido Proceso, Movimiento Campesino de Nicaragua. (2019). Situación de los derechos humanos de la población campesina. Washington.

Cuadra Lira, E. (1998). (In)Seguridad ciudadana en Nicaragua. Un análisis de la Policía. En E. Cuadra Lira, A. Pérez Baltodano, y A. Saldomando, **Orden social y gobernabilidad en Nicaragua.** 1990-1996. Managua: CRIES.

Cuadra Lira, E. (2014). Las reformas del sector seguridad en Nicaragua. Cambios significativos en el paradigma de la seguridad. En C. Niño, *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (págs. 236-247). Bogotá: FESCOL.

Cuadra Lira, E. (2018). La esperanza en resistencia. Nuevos conflictos y movilización social en Nicaragua. 2014-2017. Managua: Inédito.

Cuadra Lira, E. (2020). La espiral de violencia en Nicaragua. Managua: CINCO.

Cuadra Lira, E. (2020). La represión institucionalizada: un sistema de dispositivos letales. En E. Jarquín, *El cambio azul y blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega.* Managua: FUNPADEM.

Cuadra, E. (octubre de 1995). La participación de la policía en los conflictos de la transición. 1990-1993. Monografía de licenciatura. Managua: Universidad Centroamericana.

Cuadra, E. (2018). Dispositivos del silencio: control social y represión en Nicaragua. En A. Aguilar Antunez, E. De Gori, y C. Villacorta, *Nicaragua en crisis* (págs. 265-277). Buenos Aires: Sans Soleil.

GIEI Nicaragua. (2018). Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018. Managua: GIEI.

López, I. (16 de julio de 2018). Cómo fue vivir más de 15 horas bajo el asedio de fuerzas paramilitares en una iglesia llena de estudiantes. BBC. Obtenido de

<https://www.laprensa.com.ni/2018/07/16/reportajes-especiales/2449302-como-fue-vivir-mas-de-15-horas-bajo-el-asedio-de-fuerzas-paramilitares-en-una-iglesia-llena-de-estudiantes>

Miranda, W., y Enríquez, O. (21 de julio de 2013). Agresión: órdenes de arriba. El asalto a #OcupaInss paso a paso. Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/archivos/articulo/12854/agresion-quot-ordenes-de-arriba-quot>

Montenegro, S., y Solís, A. (2012). Comunidad y "desciudadanización" en el modelo de los CPC. Managua: IEEPP.

OACNUDH. (2018). Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua. 18 abril - 18 agosto, 2018. Ginebra: OACNUDH.

Olivares, I. (14 de julio de 2015). "No nos ayudaron. Gritábamos 'auxilio'". Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/no-nos-ayudaron-gritabamos-auxilio/>

Olivares, I. (20 de abril de 2018). Cámaras empresariales llaman a marchar el lunes. Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/camaras-empresariales-llaman-a-marchar-el-lunes/>

Rivas, E. (14 de julio de 2018). Ortega celebra en Masaya acuartelado con policías y paramilitares. Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/ortega-celebra-en-masaya-acuartelado-con-policias-y-paramilitares/>

Tórrez, C. (15 de diciembre de 2017). Madre de niños masacrados por Ejército desmiente a Policía Nacional. La Prensa. Obtenido de <https://www.laprensa.com.ni/2017/12/15/nacionales/2347262-elea-valle-policia-miente>

Vásquez, V. (10 de febrero de 2017). "La policía me mató a mi hija". Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/la-policia-me-mato-hija/>

¿QUÉ HACER CON
LA POLICÍA EN NICARAGUA?
APUNTES CRÍTICOS PARA LA
REFORMA



Reformar la policía ha sido una tarea difícil y compleja a lo largo de los últimos 30 años en América Latina. Lamentablemente, son más las frustraciones que los logros en ese propósito. A la vez, se han conseguido avances concretos que permiten decir que, en promedio, las policías de Latinoamérica son un poco mejores de lo que fueron antes de los esfuerzos de reformas en la región.

Como sabemos, no es el caso de Nicaragua que, en su momento, logró ser considerada modelo de policía y referente para los temas de la relación policía-comunidad. El Informe de Desarrollo Humano 2013-2014 (PNUD, 2013) señala que, en 2011, el PNUD “identifica ocho procesos que explican los éxitos de la policía (de Nicaragua): (a) el perfil comunitario; (b) el abordaje preventivo de la violencia juvenil; (c) el abordaje diferenciado, preventivo e integral de la violencia intrafamiliar y sexual; (d) el sistema de educación policial; (e) el enfoque de género; (f) la planificación institucional; (g) las estadísticas”. (p.115)

Se debatía, incluso, si es que la policía de Nicaragua no era el factor predominante para que se tuviera una tasa mucho más baja de homicidios y para que no existieran, virtualmente, las maras; ambos factores que, interrelacionados, explicaban la gravedad del problema de delincuencia en el triángulo norte de Centroamérica.

La discusión es hoy ociosa en la medida en que la Policía Nacional de Nicaragua ha dejado de ser lo que fue por la intervención política de la dictadura de Daniel Ortega y su cónyuge (la “familia imperial”, como la llamaba Ernesto Cardenal). Utilizada para reprimir la disidencia, ha devenido en soporte de un régimen autoritario. *El Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua* (MESENI), aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, da cuenta de “al menos, 212 personas muertas hasta el 19 de junio, 1,337 personas heridas y 507 personas estuvieron privadas de la libertad (CIDH, 2018, p.7).

Lamentablemente, la Policía Nacional de Nicaragua ha sido protagonista de esta tragedia. Al punto de que, muy recientemente, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha establecido sanciones específicas para la Policía, bajo el argumento de que el régimen de Ortega la ha utilizado como instrumento en su campaña de represión violenta contra el pueblo nicaragüense. Incluyendo "el uso de munición real contra manifestantes pacíficos y la participación en escuadrones de la muerte, así como la realización de asesinatos extrajudiciales, desapariciones y secuestros". Establecen sanciones que congelan todos los activos estadounidenses de la Policía Nacional de Nicaragua y de los tres comisionados y prohíben a sus ciudadanos hacer negocios con ellos (Infobae, 2020).

Dada la masiva y cruel represión a los ciudadanos a los que se debían, el consiguiente repudio popular, la intrínseca vinculación con un régimen corrupto y abusivo, así como su aislamiento internacional, cambiar la actual policía capturada por el régimen Ortega-Murillo es imperativo para cuando se conquiste el orden democrático.

A continuación, apuntes generales sobre temas que necesitarán reflexión y posición para conseguir ese objetivo.

1. ¿REFORMA O REFUNDACIÓN?

Dado el punto al que ha llegado el deterioro de la policía en Nicaragua, ya no se puede hablar de una simple reforma, si la entendemos como expulsión de algunos de sus jefes o nuevos códigos de conducta; sino de una refundación, entendida como un proceso mucho más complejo que una reforma, que necesita mayor fuerza política, legitimidad social, apoyo internacional, capacidad de doblegar la resistencia interna y tiempo.

Evidentemente, tratándose de una institución como la policía, que no puede dejar de actuar en defensa de la sociedad todos los días, el concepto de refundación no significa borrar por completo lo anterior y empezar desde cero poco a poco y con

todo nuevo. Más aún, cuando se trata de que las buenas prácticas del pasado deban continuar y ser estimuladas para mejorar. Se tiene que seguir contando al inicio con la gran mayoría de los miembros de la “antigua” institución; por lo que el concepto de refundación es más un mensaje político de hasta dónde se quiere llegar, que desde dónde se quiere partir.

2. ¿QUIÉN HACE LA REFORMA?

Esa ha sido una de las discusiones permanentes en América Latina. En no pocos casos, las instituciones policiales han reivindicado para sí mismas la capacidad de producir esas transformaciones. Hay ejemplos interesantes en Colombia,¹ Ecuador y Chile, por mencionar algunos países.

De otro lado, en muchísimos más lugares la reforma ha sido promovida, dirigida e implementada desde el poder político y muchas veces en contra o con poco entusiasmo de las instituciones policiales.²

La respuesta ideal sobre los términos en que debe darse la reforma policial es pocas veces fácil de conseguir porque tienen que ver con la conjunción de voluntades en varios niveles. Una, en la que el horizonte macro y la visión de qué tipo de institución se tiene que construir la da el poder político elegido por la población para gobernar y, otra, en que en la puesta en práctica de esas ideas y visión de lo que debe ser la reforma participa activamente la propia policía.³

En Nicaragua, es más probable que, dado el profundo desprestigio de la policía por su rol represivo durante la dictadura, es casi nula la posibilidad e incluso inconveniente que el liderazgo venga de la propia institución policial.

¹ En Colombia, hubo dos grandes procesos de reforma y modernización de la Policía Nacional de Colombia, razonablemente exitosos, hechos desde la propia institución. Ambos liderados por los directores generales de la misma. El primero, por Grosso Serrano y el segundo, por Óscar Naranjo.

² En el Perú, las dos reformas en las que he participado (2001-2004 y 2016-2018) fueron impulsadas por el poder político, contando con importantes aliados en los mandos policiales; pero no los suficientes para preservar lo avanzado cuando la voluntad política de cambio desaparece a nivel presidencial.

³ En el caso de la reciente y ambiciosa reforma de la Policía Nacional de Honduras, se conjugó la decisión de reformar al más alto nivel político (quizás porque la situación era ya insostenible) con la existencia de oficiales jóvenes formados con una mentalidad más moderna, que pudieron adquirir posiciones de liderazgo a consecuencia de un ambicioso proceso de depuración por actores externos que sacó a los más antiguos y contaminados por el crimen organizado. El problema hoy con la reforma en Honduras es la falta de legitimidad y la consiguiente precariedad del Gobierno que impulsó la reforma.

3.- CONDICIONES POLÍTICAS ADECUADAS

Toda reforma institucional afecta intereses creados (muchas veces ilegales) y visiones “antiguas” sobre lo que hay que hacer. Son intereses que prevalecen en la cultura de las instituciones. Incluso, en situaciones de transición de un régimen autoritario a uno democrático habrá sectores que, por distintas razones, no se comprometerán con este proceso. Por ello, es importante que haya un acuerdo amplio, sea tácito o mejor aún explícito, entre distintos actores para comprometerse con la reforma de la policía, como parte de una reforma del Estado, que debe incluir, también al Poder Judicial a la Fiscalía y al sistema penitenciario. Hacerlo no ha sido fácil en ningún país, pero hay que poner los mayores esfuerzos para convertir estas reformas en política de Estado y no solo de Gobierno.

4. APOYO CIUDADANO

Las policías, incluso aquellas que están en un proceso de reformas, tienen una interacción diaria con las personas, que genera inevitablemente situaciones potencialmente conflictivas y que afecta la imagen institucional. Ello no va a cambiar de inmediato. En ese sentido, será tremendamente importante que los líderes políticos y policiales de la reforma sepan construir una narrativa que permita asociar los problemas subsistentes, como consecuencia de una vieja policía que se resiste a morir. Los liderazgos políticos tienen que trabajar activamente en resaltar aquello que va cambiando para bien, como parte de la nueva visión de policía que se busca construir.

En esto, es tremendamente importante la transparencia. Mientras mayor sea la transparencia en el proceso de reformas, habrá más confianza y mejores posibilidades de una relación positiva con los medios de comunicación que, como es obvio, no tienen que ser aliados de las políticas públicas, porque su función es otra, pero si la información fluye se puede aspirar a una información más balanceada en que la opinión pública obtiene buena información sobre el proceso de reforma.

5. APOYO INTERNACIONAL

Más lento de lo que hubiera sido deseable, pero el Gobierno de Ortega ha terminado muy aislado de la comunidad internacional, principalmente de Europa y los Estados Unidos.

Por cierto, a las múltiples razones para ello se ha sumado el irresponsable manejo de la epidemia de coronavirus. Décadas antes, Nicaragua fue considerada como nación con oportunidad de producir grandes cambios en las áreas de justicia y seguridad y fruto de ello fue uno de los países que más ayuda internacional y asistencia técnica recibió para tales propósitos.

En el caso específico de la Policía Nacional de Nicaragua, hubo un enorme apoyo para su institucionalización y capacitación de parte de muchos países, en particular, de los países nórdicos de Europa y de España. Dicho apoyo fue dirigido a áreas y temas relacionados, por ejemplo, con estrategias de fortalecimiento institucional, policiamiento preventivo y esfuerzos específicos para prevenir la violencia contra la mujer.⁴

6. CLARIDAD CONCEPTUAL EN LO QUE SE QUIERE CONSEGUIR

¿Cuáles son las características de una nueva policía para un país que quiere construir una democracia moderna y respetuosa de los derechos humanos?

En mi opinión, tiene que ser una policía definida en función de las personas y la comunidad, no para defender la seguridad del Estado (al menos, no con las características que esta tiene en regímenes autoritarios), sino para defender los derechos fundamentales de las personas. Tanto en lo referente a la vida e integridad física, pero también la libertad, el respeto a la diversidad, a la propiedad y, en general, el cumplimiento de las leyes legítimas aprobadas por un Estado democrático.

⁴ En 2010, por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, lideré un equipo de consultores para el mapeo de los recursos públicos, de la sociedad civil y de cooperación internacional, trabajando en función de seguridad ciudadana y policía de seis países de América Central. En el caso de Nicaragua, se identificaron 24 fuentes de cooperación internacional activas en el país. Incluyendo bancos de desarrollo, diferentes organismos y programas de las Naciones Unidas, cooperación bilateral de múltiples Gobiernos y agencias privadas de cooperación.

En segundo lugar, la subordinación subjetiva debe dar paso a la subordinación objetiva. La subordinación subjetiva es aquella que se establece en torno a un Gobierno específico por su ideología u orientación política, lo que encaja perfectamente con lo que fue la situación cuando era policía sandinista y ahora que es una policía al servicio del régimen dictatorial. La subordinación objetiva es a las leyes y las instituciones de la democracia en cuanto tales, la policía no puede hacer lo que quiera al margen de las normas de un país, no es autónoma, de allí lo de subordinación; pero tampoco debe obediencia a quienes las trasgreden.

En tercer lugar, una nueva policía deber ser muy cercana a la población, a partir del reconocimiento que la prevención del delito es la función más importante en la lucha contra la inseguridad. En la medida en que la prevención no es solamente una función policial ni se limita solo a sus ámbitos de competencia, una estrategia de trabajo articulada con otros sectores es fundamental para el éxito de la función policial. En ese marco, la participación independiente y voluntaria de la población en estrategias de seguridad preventiva es muy importante.

En palabras de *José María Rico*, pionero de los estudios de policía en América Latina: “...el valor de su intervención dependerá de la capacidad que muestre, no solo en responder en forma satisfactoria a las numerosas demandas de los ciudadanos, sino también en adaptarse rápidamente a las transformaciones de la sociedad que le sirve de entorno y a cuyo servicio se encuentra” (Rico, 2005, p. 17).

Por mi parte, le agregaría otro intangible: dejar de inspirar miedo y/o desprecio, para conseguir respeto.



CARACTERÍSTICAS POLICIALES EN DEMOCRACIA

1

Definida en función de las personas y la comunidad, no para defender la seguridad del Estado.

2

Subordinación objetiva a las leyes y las instituciones de la democracia.

3

Prevención del delito como la función más importante en la lucha contra la inseguridad.

7. ÁMBITOS ESENCIALES DE UNA REFORMA/REFUNDACIÓN POLICIAL

Son tantas y tan diversas las reformas policiales que ha habido en América Latina, que es imposible definir un esquema único. Varios investigadores hemos tratado de hacer un mapa de los temas que una reforma idealmente debe incluir.⁵ Creo que, en términos generales, son bastante parecidas, comparto la mía:

- a.** Reincorporación de líderes emblemáticos injustamente sacados por defender autonomía y principios democráticos que puedan ayudar al proceso.
- b.** Depuración profunda y continua de malos elementos con garantías y criterios de evaluación objetiva y de preferencia con participación externa.
- c.** Desmilitarización, estableciendo con claridad que la de la policía es una función diferente que requiere formación, doctrina y especialización propias y no copiar las de los militares. Esto no tiene que ver con que una institución sea mejor o peor que la otra, sino más bien con reivindicar la identidad específica de cada una.

d. Renovación de la doctrina, pedagogía y currículo en la formación y capacitación profesional. El cambio debe venir desde las escuelas.

e. Mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción y el abuso. Para ser creíbles debe haber transparencia y para evitar el “espíritu de cuerpo”, combinar controles internos con fiscalización ciudadana.

f. Especialización profesional. Las labores policiales son disímiles y luego de una formación básica deben especializarse. Entre las más importantes: investigación policial, policía de prevención y comunitaria, inteligencia, orden público.

g. Profesionalización del manejo de recursos económicos y humanos. Tercerización de especialidades no policiales. Gerencias profesionalizadas, entre otros cambios.

h. Mejora de la autoestima y calidad de vida de los policías. Mejor formados, mejor pagados y tratados serán más respetados y respetarán más a la población a la que se deben.

i. Diversidad generacional, de género y cultural, para ser expresión de la sociedad a la que protegen.

j. Inversión en recursos humanos, infraestructura, equipamiento y tecnología. Si bien hablamos de policías pobres en países pobres, diversas vías permiten acceder a un mínimo razonable que permita un trabajo adecuado de las policías.

⁵ Ver, por ejemplo, Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Patricia Arias / Héctor Rosada-Granados / Marcelo Fabián Saín. Bogotá, 2012.



ÁMBITOS ESENCIALES DE UNA REFORMA/REFUNDACIÓN POLICIAL



Reincorporación de policías no involucrados en violación de derechos humanos.



Depuración a todos los niveles.



Desmilitarizar la institución.



Renovación de la doctrina policial.



Transparencia y controles internos.



Especialización de los efectivos policiales por área.



Manejo de recursos económicos independientes.



Mejor trato, formación y mayor compensación monetaria.



Tratar de incorporar efectivos sin discriminación de género, edad y cultura.



Búsqueda de cooperación para invertir en la modernización policial.

8. TIEMPO Y VOLUNTAD POLÍTICA PARA PERSEVERAR

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la mayoría de los procesos de reforma es el paso del tiempo.

Desde la deducción policial, estar en un proceso permanente de cambios genera incertidumbre y temores, por más compromisos que haya habido al inicio con la necesidad de hacerlos. Se empieza a producir un desaceleramiento de la lógica del cambio, y las demandas, implícitas o incluso explícitas, de poner un alto al orden de las transformaciones, comienzan a crecer con el tiempo.

En el caso de la policía, una institución que tiene que seguir trabajando y produciendo resultados mientras se reorganiza la situación, es mucho más compleja que, por ejemplo, la que podría darse con las Fuerzas Armadas que, en todas partes del mundo, pueden dedicar una parte importante de su tiempo y sus capacidades a planificar su actuación futura. La policía enfrenta situaciones que debe resolver cada minuto y emergencias que deben alterar planes preestablecidos una vez por semana. El desafío de mantener en el tiempo una lógica de cambios que implica reorganización interna, nuevos aprendizajes, procesos externos de supervisión, etc., es enorme.

Desde el lado de la política en democracia, también el paso del tiempo ha tenido efectos contraproducentes. La política es competitiva, quien está en la oposición aspira legítimamente a ser Gobierno. Quien está en el Gobierno tiene que producir resultados en períodos relativamente breves o no logrará el apoyo popular para un futuro político. Las críticas a la falta de resultados de las reformas en el corto plazo comienzan a ser más frecuentes. La explicación de que muchos de los cambios darán resultados en el mediano y largo plazo pueden ser conceptualmente justificables, pero políticamente inviables.

Lucia Dammert, conocida especialista en la materia, lo parafrasea del modo siguiente: “Los procesos de reforma han enfrentado diversos problemas. En primer lugar, la reacción al interior de la institución que percibe las nuevas directrices

como amenazantes. En segundo, la negación de la opinión pública o los grupos políticos conservadores que ponen en duda la eficacia de estos procesos en el combate a la delincuencia. En tercer lugar, el apoyo político ha sido errático. De cierta forma, se podría afirmar que las reformas no han sobrevivido al cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político. Por ende, no todas estas iniciativas han perdurado en el tiempo y su camino de implementación muestra múltiples avances y retrocesos” (Dammert, 2005, p. 62).

Una reforma policial, si quiere ser exitosa, tiene que comprender las lógicas antes mencionadas y ser capaz de combinar, de una manera inteligente, resultados tangibles de corto plazo, con procesos de mediano y largo plazo. A la vez, darle a la institución policial progresivamente, determinadas garantías sobre su vida profesional.

Para terminar, es importante remarcar que lo planteado en este artículo no debe leerse como una receta que se debe administrar, menos aún como una propuesta analítica que garantizará el éxito. Es importante iniciar con perspectivas que nos ayuden a poner en blanco y negro ideas y temas que han estado presentes en muchos esfuerzos de reforma en América Latina de distintas maneras y que sería importante que se consideraran como un punto de partida útil, para construir la propia reflexión y experiencia nicaragüense en este terreno.

BIBLIOGRAFÍA

CIDH. (2018). Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. Washington, D.C.

Dammert, L. (2005). Reforma policial en América Latina. *Revista Quorum* n.º 12, 2005. Universidad de Alcalá, España. pp. 53-64.

Infobae. (20 de marzo de 2020). “EE. UU. sanciona a Policía Nacional de Nicaragua por represión violenta”.

PNUD. (2011). Una Década de Trabajo en Materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de Conflictos en América Latina y El Caribe 2001-2010.

Rico, J.M. (2005). El rol policial en ciudad y seguridad en América Latina. Lucía Dammert y Francisco Paulsen editores. Santiago, Chile, FLACSO-Chile.

TRANSFORMANDO LA POLICÍA

LECCIONES DE MÉXICO Y HONDURAS
PARA NICARAGUA

Por Eric L. Olson



En tanto Nicaragua busca su inevitable transición de un régimen autoritario a un gobierno basado en valores democráticos, uno de sus más grandes desafíos será la transformación de su fuerza policial, de una que ha sido utilizada como un arma política para preservar el régimen, a otra que sea fuerza profesional, competente, que respete los derechos y recupere la confianza del público. La policía, que es distante y antagónica ante las legítimas necesidades de seguridad de los ciudadanos, pierde rápidamente la confianza del público, así como la habilidad de llevar a cabo su misión efectivamente. Por esta razón, la transformación de la policía de Nicaragua en una fuerza competente y confiable será una de las medidas de éxito más importantes en la próxima transición.

Existe poco cuestionamiento sobre el alineamiento de la una vez reconocida Policía Nacional Civil de Nicaragua con el cada vez más autoritario Gobierno nacional. El desafío central, entonces, es cómo establecer un proceso de transformación policial, una vez sea evidente que el actual régimen está declinando y que uno nuevo y democrático lo reemplazará.

Es importante reconocer, de antemano, que la transformación institucional de una fuerza policial, especialmente minimizando la influencia política sobre la institución, es extraordinariamente difícil, y con pocas experiencias exitosas con qué contar. Hasta la década de 1970, las fuerzas policiales de las grandes ciudades en Estados Unidos se habían sometido a innumerables procesos de reformas, pero aún se consideraban plagadas de corrupción, nepotismo y patrimonio de ciertos grupos inmigrantes tales como irlandeses o italianos.

¹ Frank Serpico fue un oficial de policía de la ciudad de Nueva York, a quien le dispararon durante una operación antinarcóticos encubierta en febrero de 1971. Este creyó que otros agentes de policía corruptos le habían tendido una trampa, y lo denunció ante sus superiores. En mayo de 1971, testificó sobre la corrupción policial en un juicio departamental, lo que luego llevó a la formación de la Comisión para la Investigación de la Presunta Corrupción Policial, conocida informalmente como la Comisión Knapp, en honor al jefe de la Comisión. En septiembre y octubre de 1971, Serpico testificó ante la Comisión la corrupción del sistema del departamento policial en la ciudad de Nueva York, y las recomendaciones de la Comisión Knapp fueron acreditadas con el inicio de un proceso de manejo de corrupción y mayor profesionalización del departamento.

No fue hasta el denominado caso Serpico y las recomendaciones de la Comisión para la Investigación de la Presunta Corrupción Policial (o Comisión Knapp) en la ciudad de Nueva York,¹ que hicieron que las fuerzas policiales empezaran a dar un giro más profesional. Sin embargo, tal como es sugerido por las actuales protestas alrededor de Estados Unidos, la desconfianza pública hacia la policía se mantiene alta como consecuencia de la violencia policial en contra de las comunidades minoritarias.

En los años siguientes, ha habido cientos de intentos de reformar, transformar, recrear y establecer nuevas formas de fuerzas policiales a lo largo de las Américas. Cada una de ellas con un conjunto único de circunstancias históricas y políticas que no deben ser replicadas en ningún otro sitio. No obstante, estas experiencias también resaltan éxitos y fracasos que podrían dar a los nicaragüenses importantes pistas sobre lo que pueden esperar, desafíos que enfrentar y oportunidades que deberían aprovechar en tanto consideran cómo construir una nueva fuerza policial nacional.

Los siguientes párrafos resaltan algunas de las lecciones de experiencias en México y Honduras, que podrían ser relevantes para dar una luz a los desafíos que Nicaragua enfrentará durante su transición.

I

REFORMANDO LAS FUERZAS POLICIALES FEDERALES DE MÉXICO 2000–2020

Con el lento giro hacia la democracia multipartidaria y el declive del dominio de un partido único en México durante el fin de la década de 1990, la reconstrucción de las fuerzas policiales nacionales de México a una fuerza más cohesiva y profesional tenía prioridad en la agenda. Durante los 71 años de unipartidismo en México, la policía federal fue en gran parte un instrumento de control social que contribuyó a la permanencia del PRI en el poder. Protegieron élites, reprimieron protestas públicas, y perdieron la confianza del público por corrupción arraigada institucionalmente.

Enfrentados a amenazas crecientes desde carteles de droga y ascendente violencia, el Gobierno de Ernesto Zedillo decidió reorganizar las fuerzas policiales de México a una Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998 y 1999. Las nuevas fuerzas combinaban personal de varias ya existentes en un esfuerzo por mejorar su efectividad en la lucha contra los carteles de droga, creando un contingente mejor integrado y menos aislado que, por consiguiente, terminara con algunas de las peores prácticas que caracterizaron a las estructuras individuales. Entre las fuerzas integradas dentro de la PFP estaba la Policía de Caminos; y grandes divisiones de la 3ra brigada de Infantería de Marina, así como grupos de otros cuerpos administrativos y policiales especializados. Pese a las mejores intenciones y loables metas de tal proceso de integración, para 2006 quedó claro que la PFP estaba plagada de divisiones internas, un choque de culturas de aplicación de ley, y resentimientos entre fuerzas militares y civiles.

Con la elección de Vicente Fox en 2000, el país adoptó nuevas medidas para la transformación de su Policía Federal. Primero, el Gobierno de Fox separó a la PFP de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para expandir la independencia de la policía del poderoso Ministerio Político que había dominado a los anteriores Gobiernos del PRI. La PFP fue ubicada bajo la recién creada y dirigida por civiles Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Asimismo, Fox creó la Agencia Federal de Investigación que suplantó a la temida Policía Judicial Federal, en busca de una fuerza investigativa más profesional ligada a la Procuraduría General de la República.

El sucesor del presidente Fox —Felipe Calderón Hinojosa— reforzó dramáticamente la estrategia del Gobierno para confrontar el creciente poder de los carteles de droga y, de este modo, comprometerse a varias medidas para incrementar el tamaño de la fuerza policial federal y mejorar su calidad. Para simbolizar estos cambios, el PFP fue suplantado por la nueva Policía Federal. Además, la selección, escrutinio y criterio de entrenamiento fueron acentuados significativamente en un esfuerzo por profesionalizar la Policía y aumentar la confianza del público en la institución.

Sin embargo, la estrategia de Gobierno de confrontar redes criminales también llevó a su fragmentación, la cual, a su vez, contribuyó a niveles históricos de violencia y homicidios. Al mismo tiempo, rumores persistentes acerca de asociaciones ilícitas entre la directiva de la PF y la Federación de Sinaloa minaron todo esfuerzo por construir confianza pública.

En un contexto de alta violencia y desilusión por la estrategia de Calderón, el PRI resurgió al regresar al poder por primera vez en 12 años. El Gobierno de Enrique Peña Nieto prometió una estrategia distinta para lidiar con organizaciones criminales, una reducción en la violencia y un reenfoque de la atención nacional a problemas de desarrollo económico. Con respecto a la policía, el nuevo Gobierno del PRI regresó rápidamente a las históricas relaciones institucionales, subsumiendo a la Policía Federal bajo la SEGOG, una vez más, y eliminando su estatus como un departamento independiente del Gobierno. Pese a su intento por redirigir el enfoque público a asuntos económicos, y pasar la página de la violencia, una serie de escándalos de corrupción y violencia socavó rápidamente al Gobierno de Peña Nieto, y concluyó su período con un pésimo récord de apoyo público.

Finalmente, la elección en 2018 de Andrés Manuel López Obrador trajo una nueva y significativa reestructuración de la PF. Primero, el restablecimiento de una fuerza policial independiente bajo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, poco después la creación de una Guardia Nacional, una fuerza híbrida que establece un contingente de seguridad estilo gendarme que intenta consolidar las funciones de la policía militar y civil en una² sola institución.

² Históricamente, la gendarmería ha tomado varias formas, pero es generalmente conocida por ser una fuerza de seguridad internamente opuesta, más que externamente opuesta como el ejército. Los gendarmes tienden a estar fuertemente armados (tanto como una fuerza militar), pero llevando a cabo funciones especializadas de seguridad pública, tales como seguridad fronteriza o contra poderosas fuerzas irregulares armadas como el crimen organizado. La Guardia Nacional de México fue creada como una institución, estilo gendarme, que combina el poder militar y policial en uno solo. Su misión y despliegue han sido confusos, pero tienen tendencia a ser usados para deshacer caravanas de migrantes y otros deberes especializados para confrontar el crimen organizado a lo largo del país.

TRANSFORMACIONES POLICIALES EN MÉXICO



1998-1999

Ernesto Zedillo

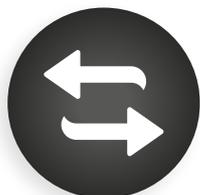
Policía Federal Preventiva (PFP).

2000

Vicente Fox

1- Separó a la PFP de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

2- Creó la Agencia Federal de Investigación.



2009

Felipe Calderón

Reemplazó la PFP por la Policía Federal (PF).

2013

Enrique Peña Nieto

Pasó nuevamente a la Policía Federal bajo la SEGOB.



2018

Andrés Manuel López Obrador

1- Restableció una fuerza policial independiente bajo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

2- Creó una Guardia Nacional.

Además de los varios arreglos institucionales perseguidos por Gobiernos mexicanos durante la consolidación democrática de la era post 2000, hubo múltiples intentos de reforma a la policía que podrían proporcionar útiles lecciones en tanto Nicaragua enfrenta los desafíos y oportunidades que aguardan al crear una nueva policía democrática. El siguiente es un resumen de algunas de estas lecciones, sin pretender ser una lista exhaustiva:

- Los arreglos institucionales son importantes, pero no suficientes para garantizar políticamente una policía independiente y profesional. Tal como la anterior línea de tiempo deja en claro, México inició múltiples reestructuraciones institucionales diseñadas para apoyar la independencia policial y mejorar su actividad. No obstante, estas transiciones, cualquiera que fuese el mérito, no mejoraron la calidad de vigilancia por su cuenta ni eliminaron los problemas de corrupción y abuso, sino que costaron considerables recursos en marca y planes organizacionales para la institución y, finalmente, socavaron la moral de la institución, bajando la confianza en la misma.

Mientras se separaba la fuerza de la SEGOB, era importante hacer notar un dominio policial más independiente, ya que no era suficiente para mejorar el funcionamiento de la policía o contribuir al mejoramiento de la percepción pública de corrupción dentro de la institución. Implicaciones para Nicaragua: los líderes democráticos de Nicaragua deben priorizar una fuerza policial independiente y liderada por civiles desde sus inicios, en la búsqueda de mantener este acuerdo a largo plazo y evitar invertir enormes sumas en nuevos uniformes y marca, mientras se crea incertidumbre en la mente del público.

- Un método estandarizado para profesionalizar la policía. En su esfuerzo por crear una fuerza policial profesional que minimizase las influencias políticas sobre partidos y élites económicas y políticas, las autoridades federales de México implementaron varios tipos de estandarización que redujeron la arbitrariedad de los altos directivos dentro de la fuerza. Parte de este esfuerzo estuvo basado en crear nuevos objetivos estándares para la selección, escrutinio y entrenamiento de reclutas policiales. Esto llevó a establecer mínimos niveles de educación para reclutas; creando y manteniendo un complejo sistema de control de antecedentes para asegurar que no presentaran ninguna falta en su historial; y, estableciendo un criterio objetivo para la paga y promoción de rangos policiales. Adicionalmente, estándares de entrenamiento y educación continua, así como el uso frecuente de pruebas de polígrafo para mantener estos estándares. Finalmente, los intentos por crear una plataforma de información unificada (Plataforma México), que estandarizase la información criminal dentro de las fuerzas policiales federales, fueron vistos como la llave para asegurar un sistema de recolección de datos más profesional y el análisis para una futura profesionalización de la actividad policial.

Sin embargo, mientras cada una de estas mejoras tenía el potencial para aumentar significativamente el desempeño y calidad de la fuerza policial y, en el proceso, fomentar la confianza pública y cooperación con la policía, hubo presiones compensatorias que al final actuaron para socavar estas mejoras. La creciente preocupación pública sobre el incremento de la violencia criminal e índices de homicidio fue de particular importancia; especialmente, cuando a comienzos de 2007, el presidente Calderón se embarcó en su guerra contra el crimen organizado. En este contexto, la presión por actuar rápido, y aumentar considerablemente el número de policías empezó a deteriorar los compromisos con los estándares establecidos para la selección, escrutinio y entrenamiento de reclutas. El entrenamiento que estaba previsto a durar doce meses fue lentamente reducido a nueve, y en algunos casos a seis meses, mientras la demanda de nuevo personal aumentaba. Por otra parte, los atajos desarrollados para la implementación de

reclutas que no cumplieran con los lineamientos básicos entraran a la fuerza. Implicaciones para Nicaragua: Nicaragua estará bajo la enorme presión de actuar rápido para transformar su policía. Será esencial resistir la tentación de tomar atajos en el proceso de selección, escrutinio y entrenamiento de la nueva policía. A pesar de que esto prolongue el tiempo necesario para nombrar nuevos oficiales, lo que se pierda en tiempo, podría ser recuperado en calidad y confianza pública al mantener estándares altos.

- Control interno, verificación de antecedentes y pruebas de polígrafo. Todas ellas son herramientas importantes dentro de la profesionalización policial; sin embargo, no son instrumentos perfectos, por lo que no deberían ser la única estrategia para la profesionalización. El escrutinio debe estar acompañado de otros instrumentos de control y responsabilidad. A lo largo de múltiples experiencias en la reforma institucional, empezando en 1999, México nunca se comprometió exitosamente a construir mecanismos efectivos de control interno y externo que pudieran erradicar la corrupción y recuperar la confianza del público en la institución. Un análisis del Centro Wilson (2012), sobre la Dirección de Asuntos Internos (DAI) de la Policía Federal durante el Gobierno de Calderón, demostró que había poco compromiso político con la oficina. Asuntos Internos no tenía su propia autoridad presupuestaria, haciéndolo dependiente de otros sectores de la policía, tampoco contaba con un Director General nombrado por la presidencia como lo contempla la ley, y más del 90 % de sus casos implicaban delitos menores como omisión de denuncia de deber o no usar el uniforme estándar.

No había récord de corrupción dentro del registro del DAI. Implicaciones para Nicaragua: en un contexto de penetrante corrupción y falta de profesionalismo, Nicaragua no debe ignorar la importancia de crear fuertes mecanismos de control interno y externo. Crear una oficina de Asuntos Internos es meritorio, pero debe estar enteramente fundada con un fuerte liderazgo y voluntad política para confrontar la arraigada corrupción y los centros de poder dentro de la fuerza. Además, los dispositivos de control externo —tales como las unidades de anticorrupción del Ministerio Público o las juntas cívicas de supervisión— también

pueden fortalecer mecanismos responsables que impulsen mayor confianza pública en la policía.

- El papel del Ejército en la seguridad pública: resolver el problema del rol del Ejército en la seguridad pública ha sido fundamental a lo largo de la experiencia con la reforma policial. En muchas instancias existen consensos de que la PF carece de herramientas para enfrentar con efectividad al crimen organizado. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas Nacionales (Ejército) y la Marina están consideradas de distintas maneras como una alternativa o soporte para la policía civil. Cómo delinear sus respectivos roles, ha sido el corazón de los más acalorados debates en los recientes esfuerzos de México por profesionalizar la policía. Mas recientemente, México ha tratado de resolver sus problemas creando una fuerza híbrida formada por ambos, fuerzas cívicas y militares. Pero pese a la naturaleza civil de la Guardia Nacional, el ejército es aún la fuerza que predomina, y la legítima desaparición de la PF significaría que los civiles tengan una pequeña voz dentro del nuevo orden. Finalmente, los más grandes desafíos siguen aún sin resolverse.

La Guardia Nacional simplemente ha ocultado los grandes desafíos de integrar distintas culturas de fuerzas, similar a la experiencia con el PFP durante la administración de Fox. La Guardia Nacional aún no funciona como una fuerza unificada e integrada, lo cual contribuye a su ineffectividad. Y más importante, no ha articulado una estrategia de cumplimiento de ley que reduzca el potencial de organizaciones criminales. Como evidencia, considera que los históricos niveles elevados de homicidios sucedidos en 2011 han ahora sobrepasado las cifras en los dos años anteriores (2018 y 2019) y están en vías de alcanzar un récord en 2020. Implicaciones para Nicaragua: Nicaragua debe ser cuidadosa al evaluar los potenciales riesgos que tiene integrar al ejército en las tareas de seguridad pública. Puede que haya presiones para extender las tareas de seguridad pública al ejército durante un período de transformación de la Policía Nacional, pero usar al ejército en funciones de seguridad pública siempre lleva consigo serios inconvenientes, incluyendo derechos humanos, responsabilidad y vigilancia civil efectiva.

II

DEPURANDO Y TRANSFORMANDO LA POLICÍA NACIONAL HONDUREÑA

A partir de abril de 2016, Honduras emprendió la depuración y esfuerzos de reforma más completos en la historia de la Policía Nacional de Honduras (PNH). Varios esfuerzos previos para profesionalizar la PNH y eliminar la corrupción de sus filas fracasaron miserablemente, lo cual llevó a la creciente desconfianza pública en la fuerza, además de los innumerables ejemplos de abuso, corrupción y conducta criminal dentro de la institución.

Por ejemplo, en 2012 un intento de reorganizar la policía y llevar a cabo revisiones del personal resultó en la creación de nuevos cuerpos, incluyendo la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) que logró depurar exactamente a 7 oficiales de bajo rango. Ningún medio o alto jefe de la fuerza fue destituido, y la DIECP permaneció desacreditada copiosamente hasta su desaparición en 2017.

Uno de los elementos únicos en la depuración de 2016 fueron los factores que contribuyeron a su formación. Una serie de artículos periodísticos —uno en el New York Times y otro en El Heraldo de Honduras— revelaron la existencia de un número de grabaciones en las cuales los más altos líderes de la policía aparecían envueltos en una conspiración para encubrir la participación de la policía en el asesinato de dos máximas autoridades antidrogas: Arístides González, el zar antidroga asesinado en 2009; y Alfredo Landaverde, segundo al mando después de González, asesinado en 2011.

La impactante naturaleza de los asesinatos de dos autoridades respetadas, y la aparente implicación y subsecuente encubrimiento de altos oficiales de la policía llevó a un caos público que fue imposible de ignorar. Y, dado el fracaso de la depuración de 2012 por parte de la DIECP, fue aún más difícil para el régimen simplemente anunciar otra reorganización o un oficial, pero ineficaz proceso de depuración.

A continuación, un breve resumen con algunos de los hallazgos más importantes del trabajo de la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional de Honduras (Dye y Olson, 2019) y las posibles implicaciones en la transformación de la policía nicaragüense.

UN PROCESO GUIADO POR CIUDADANOS PARA DEPURAR LA POLICÍA

En medio de la conmoción que nació luego de las revelaciones del involucramiento de la policía en los asesinatos de alto perfil de González y Landaverde y, el posterior encubrimiento, impulsó a muchos ciudadanos a proponer un proceso de depuración dirigido por organizaciones de sociedad civil. La demanda pública por una reforma y rendición de cuentas fue tal, que el presidente Juan Orlando Hernández acordó los primeros lineamientos de un proceso guiado por ciudadanos, pero anexado al Ministerio de Seguridad Pública dirigido por el General Julián Pacheco. Este arreglo, así como las percepciones públicas de que muchos de los miembros eventuales de la Comisión Especial para Depurar y Transformar la Policía eran particularmente cercanos y políticamente afines al presidente, generó notables dudas sobre la viabilidad de la Comisión Especial.

Sin embargo, luego de varias semanas de tomar importantes decisiones, la Comisión empezó a ganar apoyo del público hondureño, y continuó cosechando mayores éxitos a pesar de los intentos del Gobierno por controlar sus esfuerzos. Las claves del éxito para la Comisión fueron múltiples:

1. Casi desde el principio, la Comisión se dispuso a establecer su independencia del Gobierno y operó sin intervención directa de la policía existente, el Ministro de Seguridad o el presidente mismo. Se rehusaron, desde el principio, a simplemente dar el visto bueno a los despidos propuestos por el Gobierno e insistieron en llevar a cabo una revisión completa de todo el personal.

2. En lugar de enfocarse en los más bajos niveles de la policía, la Comisión Especial empezó desde la cumbre, destituyendo a 608 oficiales superiores, incluyendo seis de nueve generales de mayor rango, en solo sus primeros meses de existencia. Empezar desde muy arriba hasta descender por rangos, descartó la idea de que simplemente estaban tratando de proteger a los más poderosos, demostrando su compromiso por desarraigar una directiva que estaba tras los más descarados casos de asesinato, como el de González y Landaverde.

3. La Comisión Especial no estaba limitada a la información y grabaciones brindadas por la policía, buscaban información de otras agencias de Gobierno, así como de la comunidad internacional. Recibió información de unidades de inteligencia, al igual que de organismos extranjeros de aplicación de ley y fuerzas extranjeras de inteligencia que estaban al tanto de las condiciones de la policía hondureña. De este modo, lograron conseguir el apoyo y asistencia de actores internacionales, y esto le dio legitimidad.

4. La Comisión Especial buscaba una estrategia enérgica de comunicación, alertando al público hondureño de las acciones de forma continua. Más que operar tras un escudo de privacidad, hizo anuncios públicos con regularidad acerca de las acciones tomadas, ganando de este modo, la confianza y apoyo del público.

IMPLICACIONES PARA NICARAGUA: hasta cierto punto, una nueva Nicaragua democrática tendrá que decidir si la transformación policial implica una destitución masiva y reemplazo del actual cuerpo policiaco, o ya sea que haya un nivel aceptable de policías actuales que puedan ser integrados dentro de una nueva fuerza. Si la decisión es de depurar la institución, entonces la experiencia hondureña es un recurso valioso para identificar posibles rutas que deberían seguirse. La tentación de hacer de este un proceso cerrado y controlado por nuevas autoridades será grande, pero la experiencia sugiere que existen beneficios reales a largo plazo al involucrar a ciudadanos en este procedimiento, tal como impulsar la aceptación pública de la legitimidad del método de depuración. Un proceso cerrado despierta el espectro de favoritismo y autoprotección.

DESAFÍOS ENFRENTADOS POR LA COMISIÓN ESPECIAL

Mientras la Comisión Especial tenía numerosos resultados positivos como los descritos anteriormente, también experimentaba significantes desafíos que vale la pena tener en mente:

1. Disfrutaba de gran libertad para reorganizar y despedir a miembros de la PNH, aunque no tuvieran ninguna autoridad fiscal. Esto resultaba confuso para el público ya que los miembros de la policía eran destituidos públicamente, pero no aparecían inmediatamente en persecuciones criminales por actos de corrupción de abuso de derechos humanos. La Comisión Especial estaba limitada a transferir presuntas actividades criminales al Ministerio Público, que era responsable de proceder con una investigación criminal y abrir procesos judiciales en contra del individuo. Si bien no todos aquellos depurados de la fuerza estaban vinculados con actividad criminal, un número considerable de ellos sí, y la inactividad o acción tardía del MP, en muchos casos, creó una preocupación pública de que el encubrimiento estaba otra vez en marcha. Asimismo, había gran preocupación de que muchos de los policías depurados, habiendo renunciado por su propia cuenta, deshonrados profesionalmente y sin amparo jurídico, fuesen fácilmente reclutados por organizaciones criminales o crearan sus propias organizaciones de crimen, beneficiándose de su conocimiento sobre la policía y asuntos de seguridad.

PRINCIPALES ÉXITOS DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA DEPURACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DE HONDURAS



INDEPENDENCIA

No tuvieron control gubernamental.



COMPROMISO

Dirigido a una limpieza desde los más altos rangos.



LEGITIMIDAD

Acceso a información de diversas fuentes gubernamentales y de otros países.



CONFIANZA

Respaldo del pueblo hondureño.

2. La decisión de la Comisión Especial de empezar el proceso de depuración desde los altos rangos significó que estaban alcanzando a poderosos y altamente sensibles actores que se amparaban bajo sus propios sistemas de corrupción y protección. Las amenazas que enfrentaban sus miembros aumentaron rápidamente requiriendo medidas excepcionales de seguridad para protegerlos. El 15 de diciembre de 2016, una caravana que llevaba al reverendo Jorge Machado, miembro de la Comisión Especial, fue atacada por personal armado, dejando un herido y la muerte de un guardaespaldas asignado para proteger al religioso.

3. La forma decisiva y expansiva en la cual la Comisión Especial asumió su responsabilidad implicó que lo altos y medianos rangos de la PNH fuesen rápidamente reducidos. Ocupar estas posiciones con líderes fiables y capaces fue de enorme dificultad, y un incidente en particular desembocó en un grave error. El 11 de febrero de 2020, el jefe de la PNH, el general Leonel Luciano Saucedo fue arrestado y acusado de lavado de dinero por la Fiscalía General hondureña. Solo dos semanas antes de su arresto, Saucedo había sido promovido a la posición principal, luego de recibir la aprobación de la Comisión Especial. Los miembros de la Comisión reconocieron el problema y declararon que basaron su juicio en la información que tenían disponible en ese momento

IDEAS PARA UNA REFORMA POLICIAL EN NICARAGUA TOMANDO EN CUENTA LAS EXPERIENCIAS EN MÉXICO Y HONDURAS.



4. La continuidad y sostenibilidad de los beneficios obtenidos de la depuración y reformas institucionales representan un desafío continuo para Honduras y su Policía Nacional. Mientras la Comisión Especial demostró un liderazgo decisivo al depurar efectivamente los más altos rangos de la PNH, las dinámicas políticas en el país han cambiado, y esta será pronto disuelta una vez que su mandato termine. Los miembros de la Comisión Especial han avanzado hacia otros desafíos, y no es aún del todo claro que el buen trabajo de estructuras como esta continúe.

IMPLICACIONES PARA NICARAGUA: Nicaragua querrá transformar su policía, pero tendrá que considerar los desafíos de empezar desde abajo. Establecer y fortalecer un criterio propio de selección, escrutinio regular y continuo, y la creación de un programa de entrenamiento apropiado para cadetes, oficiales y fuerzas especializadas es costoso y prolongado. La presión por acordar o disminuir estos estándares será inmensa en el período de transición y el plazo para crear tal fuerza será mínimo.

Los nicaragüenses no pueden permitirse estar sin policía por un año o dos, por lo tanto, se necesitará de alguna forma de fuerza transitoria, la cual podría convertirse en la base de una nueva y democrática fuerza policial, dirigida por civiles y que proteja sus derechos. La decisión de depurar a todos los miembros de la policía vinculados a la brutal violación de derechos humanos durante el levantamiento de abril de 2018, y aquellos involucrados en corrupción sistemática antes de 2018, debe ser tomada a tiempo para evitar la contaminación de una fuerza transitoria. Este proceso podría beneficiarse de las experiencias —ambas positivas y negativas— de otros países, en especial su vecino Honduras.

BIBLIOGRAFÍA

Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson. (2019). “Reforma policial en Honduras: El papel de la Comisión Especial de Depuración y Transformación”, por David R. Dye y Eric L. Olson, Editores. Programa América Latina. Washington, D.C.

Olson, E.L. y Sabet, D. (2012). “Régimen disciplinario de la Policía Federal”. Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México. Volumen III. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES). Recuperado de https://controlpolicialenlasdemocraciasdotcom2.files.wordpress.com/2013/12/03sidepol_low-4.pdf



expediente abierto