

Hacia la necesaria reforma policial en Nicaragua: propuestas desde la ciudadanía.



expediente abierto

© 2021, Expediente Abierto.

Correo electrónico: programas@expedienteabierto.org
América Central.

www.expedienteabierto.org

Diseño y diagramación: Equipo gráfico de Expediente Abierto.

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	03
Amplia desconfianza y desconexión con civiles: aproximación al problema	05
Hacia el restablecimiento de la conexión y aporte de civiles en la reforma de la Policía Nacional	09
a. Instrumentos para el control civil:	11
Control civil retrospectivo	11
Control civil durante la reforma	13
b. Colaboraciones civiles para la formación de agentes	15
c. Inclusión y consideración de la diversidad nicaragüense	16
El género en la formación y práctica policial	17
La necesaria legitimación de una reforma de la Policía Nacional	20
Referencias Bibliográficas	23



Resumen Ejecutivo

Desde abril de 2018 Nicaragua enfrenta un exacerbado nivel de violencia política provocado por la desmesurada respuesta represiva que dio el régimen del presidente Daniel Ortega a manifestantes. La crisis ha tenido como uno de sus principales protagonistas a la Policía Nacional de Nicaragua, que ha funcionado como herramienta de represión y control social supeditada al presidente, perdiendo así la legitimidad y confianza que poseía frente a la ciudadanía. Hoy día, es una institución ampliamente cuestionada por diversos organismos de derechos humanos y actores nacionales e internacionales. Encuestas de opinión pública y sondeos cualitativos y cuantitativos elaborados por este equipo confirman el desprestigio y desconexión que dicha institución posee con la población en general.

No obstante, y pese a la adversa coyuntura, Expediente Abierto (EA) considera necesario generar pensamientos y propuestas ante una próxima transición democrática en Nicaragua, la Policía Nacional, como principal cuerpo civil de seguridad, tendrá un papel relevante en dicho proceso de restauración. La sociedad civil, lejos de ser ajena a esas reformas policiales, deberá participar activamente y aspirar, con muchas ideas, a contribuir a la transformación policial.

Por todo ello, EA ha desarrollado desde el año 2021 consultas con expertos nacionales e internacionales, activistas y ciudadanos en general, sobre el papel que podrían jugar la ciudadanía nicaragüense en el necesario proceso de reforma de la Policía Nacional. De esta forma, con este documento orientativo, EA ha logrado identificar tres acciones clave en que la sociedad civil puede contribuir, a saber:

- a) Definir y poner en marcha mecanismos de control civil antes y durante el proceso de reforma a la policía.**
- b) Contribuir activamente a la formación policial.**
- c) Incluir a la diversidad nicaragüense, en particular la necesidad de repensar particularidades en la Costa Caribe, zona en que problemas preexistentes, como los casos de enfrentamientos violentos entre colonos e indígenas, se han agravado.**

Resumen Ejecutivo

Considerando a la sociedad civil en el proceso de reforma policial y actuando sobre estos tres elementos, se tendrían mayores oportunidades de que sea un proceso integral y legítimo ante el complejo desafío de recuperar la confianza de la ciudadanía a la vez que se consigue una institución efectiva y eficiente, no partidaria conectada y supeditada al poder civil y las leyes.



Amplia desconfianza y desconexión con civiles: aproximación al problema

Con el estallido de la crisis sociopolítica nicaragüense en abril de 2018, la Policía Nacional ha tenido un papel relevante dentro del aparato de represión y control del disenso ciudadano frente al régimen Ortega-Murillo. Esto ha demostrado el éxito que el gobernante sandinista ha tenido en la cooptación de la institución desde su regreso al poder en 2007. No obstante, en una eventual transición democrática, la policía deberá ser uno de los principales instrumentos de gobernabilidad y, como se espera, será el primer garante de la seguridad en las comunidades urbanas y rurales del país, por lo que es menester abordar con sobriedad y prontitud este asunto.

El control y sometimiento partidario que en la actualidad ejerce el presidente Ortega sobre la Policía es resultado de un proceso con raíces históricas y de la erosión institucional a la que ha sometido a la institución desde hace casi quince años. La Policía Nacional de Nicaragua se fundó en 1979, luego del triunfo de la Revolución Popular Sandinista. El Ejército al igual que la Policía “fueron creadas a partir de un esquema en el que se las concebía como piezas de un engranaje para la defensa del proyecto revolucionario” (Cuadra, 2020, pág. 378).

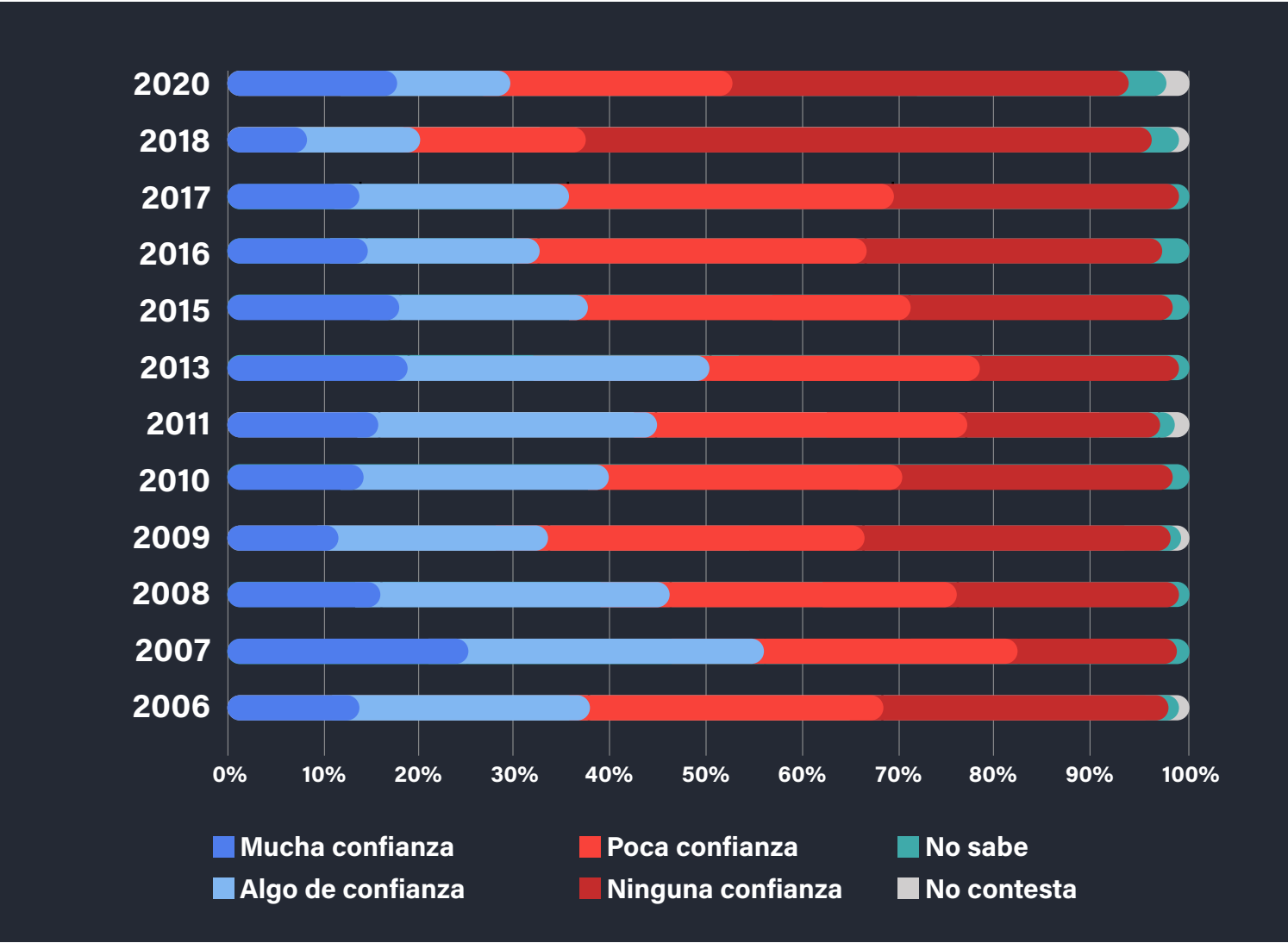
Con la derrota electoral de 1990 que sufrió Daniel Ortega, abanderado del proyecto revolucionario, frente a Violeta Barrios de Chamorro, el nuevo gobierno inició un proceso de transformación institucional, no sin sobresaltos, que conllevó a impulsar la despartidización de las fuerzas de seguridad; su cambio de nombre, de Policía Sandinista a Policía Nacional de Nicaragua; y de uniformes; la sustitución de su director; el desarrollo de un marco legal que sentará las bases de la modernización y profesionalización del cuerpo civil de seguridad. Este proceso se continuó por los siguientes dos gobiernos, hasta 2007.

Todo esto le valió a la Policía Nacional de Nicaragua altos niveles de aprobación interna, legitimidad y reconocimiento internacional por su modelo de seguridad “proactivo comunitario” (Policía Nacional de Nicaragua, 2011), aprobación que en términos generales se mantuvo pese a las evidentes situaciones de descomposición institucional durante los gobiernos liberales y luego el control y subordinación total de la institución a la persona de Daniel Ortega y su círculo de poder.



Como indica el gráfico 1, en 2007, año en que Ortega retorna al poder, la Policía Nacional inspiraba más de un 50% de mucha o algo de confianza entre los encuestados nicaragüenses del Latinobarómetro, con algunas moderadas variaciones a la baja en los próximos años. Sin embargo, se observa que la confianza de la sociedad civil en la institución permanecía considerablemente alta.

Gráfico 1. Confianza en Nicaragua en la Policía Nacional



Como ha señalado la experta en temas de seguridad Elvira Cuadra (2020), la cooptación de la Policía fue un proceso acelerado, que inició en 2007. En los primeros meses de regreso al poder de Ortega, el contrapeso opositor en la Asamblea Nacional le impidió cambiar el marco jurídico y organización una Policía supeditada al Ministerio de Gobernación.

Sin embargo, fue mediante otras maniobras políticas que comenzó a granjearse la lealtad de la institución, al permitir y favorecer el desarrollo de negocios opacos por parte de sus altos mandos, “ascenso anticipado y la promoción en cargos de un grupo grande de oficiales entre los que destaca el Comisionado Francisco Díaz, director actual y consuegro de la pareja presidencial” (p. 386).

En 2014, controlando la Asamblea Nacional, Ortega logró nombrarse jefe supremo de la institución y establecer:

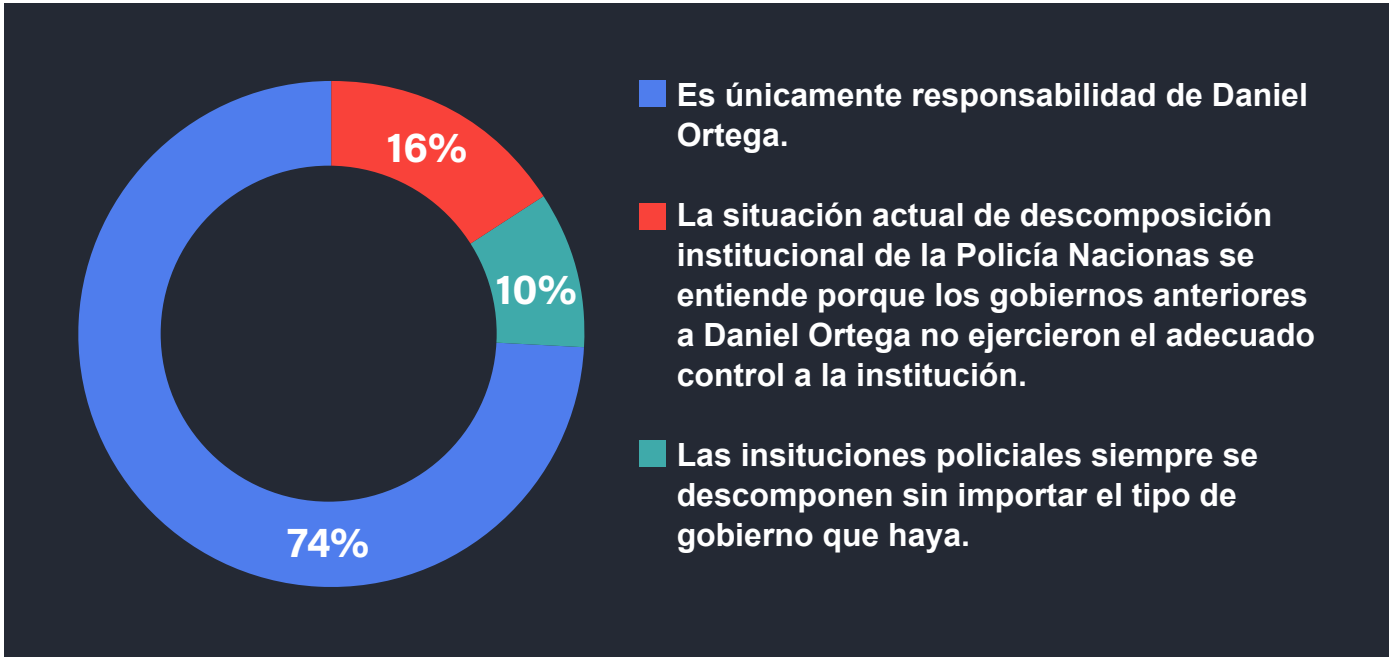
Una relación directa entre la figura del presidente y la jefatura policial representada por el director elimina la subordinación institucional al Ministerio de Gobernación y concentra las facultades relativas al orden interior y la seguridad ciudadana en la figura del presidente, establece la continuidad en el cargo del director y los oficiales superiores si el Presidente lo considera conveniente, y abre la posibilidad de incorporar nuevamente a oficiales retirados si lo considera pertinente. (Cuadra, 2020, p. 387).

Todos estos movimientos institucionales, al estallar la crisis sociopolítica en 2018, fueron alicientes que permitieron la instrumentalización de una institución que ha criminalizado, asediado, agredido y encarcelado a manifestantes que disienten con el gobierno públicamente, logrando que, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se instaure un estado policial (2021). Dichos eventos represivos, en los que la policía jugó un rol determinante junto a estructuras municipales y partidarias, el poder judicial y el ejército (véase el trabajo de Expediente Abierto (2020) “Represión en los municipios”), la confianza de la sociedad civil hacia la institución policial sufrió un profundo deterioro. En ese año, los encuestados en el mes de julio –semanas de incrementada represión durante la oleada de protestas- otorgan la mayor desconfianza registrada en la serie estadística recabada por Latinobarómetro entre 1996 a 2020. El mayor porcentaje de quienes responden que tienen “ninguna confianza” es de un 60% de los encuestados, como indica el gráfico 1.

Desde entonces, la Policía Nacional es una institución que inspira desconfianza, desconectándose de múltiples formas con la de la sociedad civil. Los datos más recientes del 2020 indican que pese a un ligero incremento en percepción positiva de la población, la Policía sigue sufriendo el revés de la consolidación de la represión y la violencia estatal que inició en 2018.

De hecho, los resultados de un sondeo no probabilístico realizado en enero de 2022 realizado por Expediente Abierto en el marco de elaboración de este documento señalan en su mayoría al presidente Ortega como responsable de la descomposición actual de la institución policial.

Gráfico 2. Cuando se trata de entender la descomposición actual de la Policía Nacional, ¿qué causa cree que es la más pertinente?



Fuente: Elaboración de Expediente Abierto. Sondeo de opinión (no representativo) en enero de 2022.

En este contexto, Nicaragua necesita una reforma policial integral que considere múltiples aspectos técnicos, estratégicos y sociopolíticos desde diversas perspectivas. En una eventual transición a la democracia, la Policía Nacional debe recuperar su legitimidad entre la población y restablecer las conexiones perdidas con la sociedad civil como resultado de su proceso de profesionalización.

Hacia el restablecimiento de la conexión y aporte de civiles en la reforma de la Policía Nacional

Considerando la deteriorada conexión de la actual Policía Nacional con la ciudadanía, así como sus bajos niveles de credibilidad entre la población que limitan su acción, junto a la necesidad de restablecer canales de aporte, supervisión y formación, Expediente Abierto formula este documento orientativo para un proceso básico pero estratégico de la reforma policial en Nicaragua. Con estos pasos que destacan el rol de civiles en el proceso de reforma, se propone una primera aproximación integral que surge de diversas técnicas de investigación y consulta.

En primer lugar, se sistematizaron los insumos de procesos de consulta realizados a diversos actores sociales y políticos, incluyendo grupos de ambientalistas, organizaciones de mujeres, activistas juveniles, partidos y agrupaciones políticas y líderes religiosos. A cada uno de ellos se les presentaron diez pasos técnicos y estratégicos que una hoja de ruta para la reforma a la policía nacional debiera incluir. Las sesiones, que duraron más de una hora, permitieron evacuar dudas entre los activistas y consultados y aportar insumos para ese documento inicial. Posteriormente, la sistematización de esas consultas permitió identificar las expresiones de la problemática de desconexión de la actual Policía y los múltiples y creativos aportes que la sociedad civil puede tener en una eventual reforma.

En segundo lugar, se realizó un sondeo en línea, estadísticamente no representativo, con cuarenta y dos activistas sociales y políticos en el país y algunos nicaragüenses no organizados. De estos, 50% fueron mujeres, 47.6% fueron hombres, y 2.4% tienen otra identidad de género. El promedio de edad de los participantes fue de 35 años, con mínimos de 20 y máximos de 63 años. La mayor parte de ellos, 95.2%, tienen educación universitaria. Las respuestas procedieron principalmente de Managua, pero también se obtuvieron datos de Occidente, Pacífico Sur, Centro y Caribe del País. Entre las respuestas de agrupaciones de sociedad civil que fueron consultadas por esta vía están organizaciones de feministas, de jóvenes y estudiantes, de religiosos (católicos y evangélicos), profesionales (abogados y periodistas), de la diversidad sexual, y defensores de derechos humanos. El modesto instrumento consistió en ocho preguntas que permitieron diagnosticar las dimensiones y el alcance del problema de desconexión y trazar posibles alternativas y estrategias que los actores sociopolíticos identifican como solución.



Con la elaboración de este documento orientativo, Expediente Abierto toma ventaja de la oportunidad única ofrecida por el actual contexto social. Partiendo del supuesto de que la crisis sociopolítica dará paso a una transición democrática en el corto o mediano plazo, es importante definir, con antelación, las estrategias a seguir en distintos niveles. En esta dinámica, nuestro equipo desarrolla procesos que definen los pormenores de las reformas a la Policía Nacional y a la Justicia Penal, respectivamente. Este documento reconoce esta oportunidad y designa estrategias varias, a modo de lluvia de ideas, que han sido propuestas y recogidas en los instrumentos mencionados y posteriormente analizadas por un grupo interdisciplinario de expertos. Con ellas, se busca restablecer uno de los puntos más cruciales en este proceso reformativo: la conexión entre sociedad civil y la Policía.

Las estrategias propuestas en este documento orientativo están agrupadas en tres áreas temáticas:

- 1** **Primero**, reúne las sugerencias indicadas en torno al control civil al proceso de reforma a la policía, de forma particular a las revisiones de la estructura, los expedientes de los agentes, y la cotidianidad de las fuerzas de seguridad.
- 2** **Segundo**, plantea las ideas orientadas al proceso de formación de los agentes y las posibles contribuciones de la sociedad civil en este delicado proceso.
- 3** **Tercero**, reúne las diversas alternativas presentadas sobre la inclusión y de la diversidad nicaragüense en los procesos de reforma policial, incluyendo la necesidad especial de repensar particularidades en la Costa Caribe.

Este documento orientativo está basado en la certeza de que eventuales procesos de reforma a la Policía Nacional, como en otros contextos altamente politizados, requieren de estrategias pragmáticas y viables que sean ampliamente consultadas y respaldadas por la sociedad. La sociedad post Ortega y sus instituciones deberá lidiar con dilemas varios, incluyendo la necesidad de reformas comprensivas y sostenibles, con efectos en el largo plazo, y las demandas inmediatas de la sociedad civil por acciones más prontas y radicales. En este sentido, con la sistematización de este documento se presenta un instrumento para contribuir al proceso a partir de las múltiples ideas de actores de la sociedad civil y que son aplicables a distintos momentos de la reforma.

a. Instrumentos para el control civil

Actualmente, la ciudadanía cuenta con escasos o nulos mecanismos para ejercer control civil a la actividad de la Policía Nacional de Nicaragua de forma efectiva (solicitar y recibir información; conocer su presupuesto, estadísticas, etc.). El 83% de los sondeados señalan que no existe forma de hacerlo, y si las hay, son muy pocas (17%). En este sentido, los distintos actores sociopolíticos consultados enfatizaron la necesidad de ejercer un adecuado control civil sobre la estructura policial mediante entidades externas en dos aspectos: (a) retrospectivo, (b) durante la reforma.

Control civil retrospectivo

Primero, debe promocionarse un control civil retrospectivo que inicie previo al proceso de transición democrática. Es decir, es importante establecer mecanismos efectivos y discretos¹ para documentar con precisos detalles las violaciones a los derechos humanos cometidos por unidades y agentes específicos tanto a nivel nacional como municipal. Nicaragüenses en el Caribe, por ejemplo, indicaron que “un reto va a ser identificar quiénes son los autores materiales e intelectuales de todas las violaciones de derechos humanos de las fuerzas policiales”, y que es preciso “partir de lo documentado hasta esta fecha por muchos organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, incluido el sistema de Derechos Humanos Interamericano y de las Naciones Unidas”.

Los actores sociopolíticos, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y con el apoyo de organizaciones internacionales deberán empezar este proceso profesional de recabar evidencia acusatoria y veraz tan pronto como sea posible, antes de iniciada la transición democrática. Más allá del recuento de hechos de la represión registrados en 2018, que han sido abundantes entre académicos, periodistas, organizaciones y fundaciones, es preciso registrar en detalle los eventos que contribuyeron al proceso generalizado y sistemático de represión y qué o quiénes, específicamente, estuvieron detrás de esas acciones. El reporte de investigación de Expediente Abierto “Represión en los Municipios” devela un entramado interinstitucional y partidario en cinco municipios con personajes claves y claramente identificados a través de entrevistas e investigación documental. Ese material ofrece un importante antecedente a ser replicado en más municipalidades del país con la discreta colaboración de activistas, profesionales en la materia y la población en general.

¹ Considerando la instalación de estructuras de espionaje y el incremento de la represión institucional y directa contra la población, cualquier esfuerzo debe ser cauteloso para proteger a las fuentes y a los actores involucrados en el país.

La sistematización de evidencia para memoria histórica, pero sobre todo para el control civil retrospectivo no debe interpretarse como un sinónimo de acusaciones sin fundamento a personas y agentes policiales particulares, cuestión que puede observarse principalmente a nivel municipal. Es preciso que este proceso sea muy profesional, basándose en fuentes y testimonios triangulados y con evidencia complementaria en la medida de lo posible. El 97% de los sondeos indicó que será muy necesario que organizaciones sociales y de derechos humanos trabajen en esta creación de expedientes independientes.

Algunas activistas de organizaciones de mujeres consultadas indicaron que es necesario “revisar las responsabilidades penales individuales, para que se acuse a las personas responsables. No todos en la policía tienen las manos sucias, la mayoría si, pero no todos”. La aclaración “no todos” apunta a un paso que Expediente Abierto ha identificado en marco del amplio proceso de elaboración de Hoja de Ruta: La renovación de lo renovable, no depuración irracional. Es decir, en el dilema de una gran demanda y justificación de una purga o una depuración completa de la policía luego del revés de credibilidad y funcionalidad, es preciso apostar por la identificación de estructuras y agentes salvables que contribuyan a la estabilidad institucional. En paralelo, es necesario reconocer profesionalmente la responsabilidad primaria de algunos agentes, particularmente de las autoridades de la estructura policial a nivel municipal y nacional.

Similarmente, mujeres activistas y ambientalistas consultados coincidieron en que deberá ser preciso iniciar estudios sobre las relaciones económicas informales de la Policía, como institución, y otros los poderes del Estado, así como con entidades del sector privado (inversiones extranjeras –como las empresas mineras, por ejemplo; y nacionales –particularmente de influyentes ciudadanos sandinistas)

Dado que esta renovación de lo renovable y depuración racional de los oficiales y suboficiales responsables de las sistemáticas violaciones de derechos humanos es un paso primario en la hoja de ruta de una próxima reforma policial, será necesario formar evidencia veraz para esta reforma con antelación, como sugiere este documento orientativo. Es importante aclarar que, tal como indicaron activistas consultados, este paso pragmático de control civil retrospectiva no solamente contribuirá al proceso de reforma de la policía nacional, sino que también tiene el potencial de contribuir “a un eventual sistema de justicia transicional”.

Control civil durante la reforma

Una vez iniciada la transición democrática, los actores sociopolíticos consultados coinciden en que es preciso que los ciudadanos a través de sus diversas iniciativas como grupos de interés participen activamente en el control civil del proceso de reforma, y de ser posible, en la dirección de dicho proceso. Distintas iniciativas fueron discutidas en las consultas al respecto en el marco de elaboración de este documento.

Por ejemplo, miembros del clero de la Iglesia Católica en Nicaragua, una de las instituciones que goza de más del 65% de mucha o cierta credibilidad entre los nicaragüenses de acuerdo con el Latinobarómetro 2020, señalaron que se podría crear “una especie de instituto de ética” para el proceso, de modo que sirva de evaluación, de carácter apolítica, y con nicaragüenses capacitados y ampliamente reconocidos dentro de la sociedad civil. Es decir, el proceso de renovación de la estructura policial debería ser legitimado y supervisado por una Comisión de civiles honorables, profesionales y competentes, sea permanente o temporal, que certifique y fiscalice este proceso de necesarios cambios de personal y de estructura. Insisten en que una efectiva participación ciudadana otorgaría mayor legitimidad al proceso que no estará exento de cuestionamientos y obstáculos. Sugieren, además, que se plantee la réplica de dichas comisiones de fiscalización civil a nivel municipal o departamental, en un adecuado balance. El 97.5% de los sondeos encontró esta iniciativa como bastante o muy necesaria en una hipotética reforma.

Otra de las sugerencias para organizar un sistema efectivo de control civil para el proceso de reforma policial es que se monitoree y trabaje activamente en la sustitución de personal removido², con la identificación de potenciales nuevos candidatos de acuerdo con los criterios de ingreso establecidos. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil con amplia presencia territorial podrían contribuir al proceso y campaña de reclutamiento, no solo con la discusión y construcción de requisitos de ingreso al cuerpo policial, sino como puentes entre la población en general y lo que debiera ser la nuevamente reformada Academia Policial. Así lo señalaron activistas consultados en la región del Caribe: “se deben tener criterios bien claros para elegir a las personas idóneas que serán parte de la nueva Policía Nacional”.

² El personal removido debe ser monitoreado y, si no se judicializa por demostradas violaciones a los derechos humanos, la nueva administración debe aproximarse con políticas y programas que garanticen su adecuada reinserción en la sociedad. Más investigaciones y propuestas son necesarias al respecto.

Otra preocupación de los actores de la sociedad civil son los asuntos relacionados a la corrupción de manejo de recursos durante un proceso de reforma. Organizaciones de mujeres señalaron que es importante que los civiles, incluyendo la Comisión planteada arriba por miembros del clero católico, urjan mecanismos de transparencia para el manejo presupuestario, principalmente en torno al manejo de multas e incautaciones.

Actualmente, señalan,

La policía ha perdido mucho crédito, no solamente por el tema de la represión – que es lo más importante- sino también porque junto con la represión se ha profundizado las prácticas de corrupción. Aquí no se sabe qué hacen con las incautaciones de drogas y dinero procedentes del crimen organizado. Si quitamos la represión, que se supone ante un nuevo gobierno desaparecería, lo que quedará es el tema de la corrupción.

Además, otros actores civiles consultados indicaron que puede innovarse en formas de control a través de tecnologías. Apps y medios de comunicación para ampliar servicios policiales, poner denuncias y fortalecer la participación comunitaria podrían ser útiles para este proceso de control. Organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con cooperantes internacionales, podrían ser sujetos activos en la creación y difusión de esas tecnologías a nivel nacional y municipal.

Todas estas formas de control civil durante la reforma enfatizan un punto resumido en una expresión de mujeres activistas que fueron consultadas: “No se puede conseguir esa reforma policial si la sociedad civil no vigila”.

b. Colaboraciones civiles para la formación de agentes

Los actores sociopolíticos consultados enfatizaron que una de las principales formas de restablecer la conexión entre civiles y la Policía Nacional, así como potenciales colaboraciones, estará en el proceso de formación y educación de los agentes policiales. Ante todo, los consultados reconocen que este proceso de formación deberá ser desarrollado desde la misma institución policial desde una Academia reformada, con nuevos requisitos de ingreso, las iniciativas civiles al proceso podrían ser muchas, así como las experiencias de academias policiales de otros países.

Una de las principales contribuciones que los actores mencionaron es que organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo las universidades públicas y privadas, deberán jugar un rol fundamental en la formación de nuevos policías mediante el establecimiento de cursos y convenios entre la Academia policial y estas entidades civiles. Cursos sobre formación sociológica, psicológica, derechos humanos y aspectos varios de ciencias naturales, sociales e ingenierías podrán ser ofrecidos a los nuevos agentes en la formación policial para contribuir a su profesionalización. Entre los sondeados, el 88% indicó que esta iniciativa era muy necesaria en una hipotética reforma policial, mientras que 5% le consideraron poco productiva.

La convivencia de los nuevos agentes policiales con las juventudes universitarias podría tener una externalidad positiva en el manejo de las técnicas de control a protestas, comunes entre los universitarios nicaragüenses (Rueda, 2018; Rocha, 2019; Pérez, 2020). Gracias a la cotidianidad podría crearse empatía entre estudiantes y agentes, contribuyendo a la reducción de la polarización surgida tras los eventos represivos de 2018, y al incremento de la legitimidad de dicha institución.

Un aspecto particular de este proceso de colaboración fue señalado por nicaragüenses de la Costa Caribe. Señalaron que es preciso que los agentes que serán destinados a esta región del país sean capacitados en los idiomas indígenas locales. “Hay ejemplos de comunitarios que están en las cárceles solo porque no se les entendió. Y aunque tengamos nuestras leyes (de lengua, de autonomía), cuando vienen los agentes, no nos entienden nuestro idioma”. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil con especialización de investigación e incidencia en políticas públicas en la región podrían ofrecer a la Policía Nacional cursos de formación idiomática, además de colaboración en su acceso territorial y comunitario, para incrementar la conexión entre estas localidades y la policía y garantizar su acceso a los servicios policiales.

c. Inclusión y consideración de la diversidad nicaragüense

Las consultas con los actores sociopolíticos remarcaron la necesidad de incluir a diversas poblaciones en el proceso de reforma de la Policía Nacional para incrementar su legitimidad y fortalecer la efectividad del proceso.

De forma particular, las personas consultadas del Caribe indican que “la Policía debe tener una normativa de actuación dentro de las comunidades indígenas. La policía debe estar integrada en las comunidades y debe diseñar metodologías específicas de intervención”. En esta misma línea, es alarmante que, entre los consultados en el sondeo, el 90.5% indicó que la Policía Nacional actualmente es muy poco respetuosa de los derechos de las comunidades indígenas. Ante la necesidad de repensar las particularidad étnicas y culturales de la región Caribe, las organizaciones de la sociedad civil ahí localizadas deberán ser claves para adecuar el proceso de reforma y garantizar la adaptabilidad de la institución.

Una de las alternativas propuestas en este sentido es la creación de una policía regional, comunal o territorial que, siendo parte integral de la estructura nacional, está al mismo tiempo suficientemente descentralizada. Los mandos podrán ser validados o elegidos por mecanismos de consulta locales “de acuerdo con las costumbres y tradiciones en asambleas comunales”, señalaron los consultados. Con este nivel de participación, se incrementaría la legitimidad de la institución en esta zona del país donde han surgido alarmantes casos de violencia directa contra las comunidades indígenas, de modo que los casos no queden en la impunidad. Esta idea está relacionada a la formación idiomática de los agentes destinados a esta zona del país que ha sido planteada anteriormente. En este sentido, la policía dejará de ser una entidad descontextualizada y externa, como ha sido señalada por los consultados en esta investigación. “Nos preocupa que los policías que envían (al Caribe) sean de otras zonas del país, si no tienen esta capacitación o educación”, reiteraron.

Los ambientalistas y académicos consultados posicionaron la necesidad de que la Policía Nacional sea lo suficientemente competente para atender problemáticas que afectan a la biodiversidad. Existen situaciones de tráfico de animales, deforestación, y abuso de recursos naturales (principalmente el agua) sobre los que la Policía actualmente no ejerce control. Aunque señalan que existe un traslape de competencias sobre asuntos ambientales entre el ejército y la policía, los consultados afirman que deben definirse y fortalecerse claramente las funciones de la policía al respecto a nivel local. Miembros del clero católico hacen eco de esta necesidad e indican que sería necesario “delimitar la labor del ejército y de la policía, hasta donde llegan en las tareas de seguridad ciudadana.”

El género en la formación y práctica policial

Mujeres activistas y grupos de jóvenes consultados señalan que un eje transversal, tanto en el control civil como en la formación de la Policía Nacional, es la perspectiva de género. Son necesarios mecanismos que contribuyan a recuperar y facilitar la “reingeniería de la educación y funcionamiento de la policía desde la perspectiva de género”, sobre todo en temas relacionados a violencia contra mujeres y la población sexualmente diversa. Manifestaron que las organizaciones de la sociedad civil con experticia en estos asuntos podrían trabajar junto a la policía no solamente en la formación de agentes, sino en la aplicación de programas comunitarios y campañas relacionadas.

Otra idea pragmática que propusieron algunas mujeres consultadas es que altos mandos de la policía, e incluso las dirigencias del ministerio de defensa y de gobernación fueran mujeres. La iniciativa no es necesariamente inédita y podría aproximarse desde la lógica de cuotas, que ha sido aplicada a otros poderes del Estado en Nicaragua.

Con estas iniciativas se podría revertir la percepción que señalaron los consultados en el sondeo no representativo, pues el 85% señaló que los agentes eran poco respetuosa de los derechos de las mujeres. Similarmente, el 83% indicó que la Policía Nacional respetaba muy poco a la población sexualmente diversa. Con mayor involucramiento y formación de organizaciones de la sociedad civil en torno a estos temas, la sensibilidad, profesionalismo y eficacia de la Policía Nacional, incrementará.



A modo de síntesis, la aplicación de las múltiples ideas surgidas en este documento orientativo se organiza de la siguiente forma:

Control civil al proceso de reforma	Antes de transición democrática	Durante la reforma policial
■ Establecer mecanismos efectivos y discretos para documentar con precisos detalles las violaciones a los derechos humanos de individuos particulares en la Policía Nacional.		
■ Investigar relaciones económicas informales entre la Policía y otros poderes del Estado, así como con entidades del sector privado (inversiones extranjeras –como las empresas mineras, por ejemplo; y nacionales –particularmente de influyentes ciudadanos sandinistas) que son propicias para actos de corrupción y organizaciones ilícitas.		
■ Crear una Comisión de civiles honorables, profesionales y competentes para el proceso de fiscalización y legitimación de la reforma.		
■ Monitorear acciones del personal policial removido y ofrecer alternativas.		
■ Promover activamente el reclutamiento y el diseño de requisitos de ingreso.		
■ Urgir y promover mecanismos tecnológicos y comunicacionales de transparencia para incautaciones y multas, así como denuncias y casos.		

A modo de síntesis, la aplicación de las múltiples ideas surgidas en este documento orientativo se organiza de la siguiente forma:

Colaboración civil para la formación de agentes	Antes de transición democrática	Durante la reforma policial
■ Establecer de cursos y convenios entre la Academia policial y universidades públicas y privadas, así como organizaciones no gubernamentales especializadas.		
■ Fortalecer la formación idiomática de agentes, particularmente la de aquellos destinados a la Costa Caribe de Nicaragua.		
Inclusión de la diversidad nicaragüense		
■ Promover y diseñar la creación de una policía regional en la Costa Caribe Nicaragüense.		
■ Fortalecer competencias de la Policía Nacional para atender asuntos relacionados a la biodiversidad.		
■ Promoción de programas y campañas de formación con perspectiva de género entre agentes policiales y organizaciones no gubernamentales.		

La necesaria legitimación de una reforma de la Policía Nacional

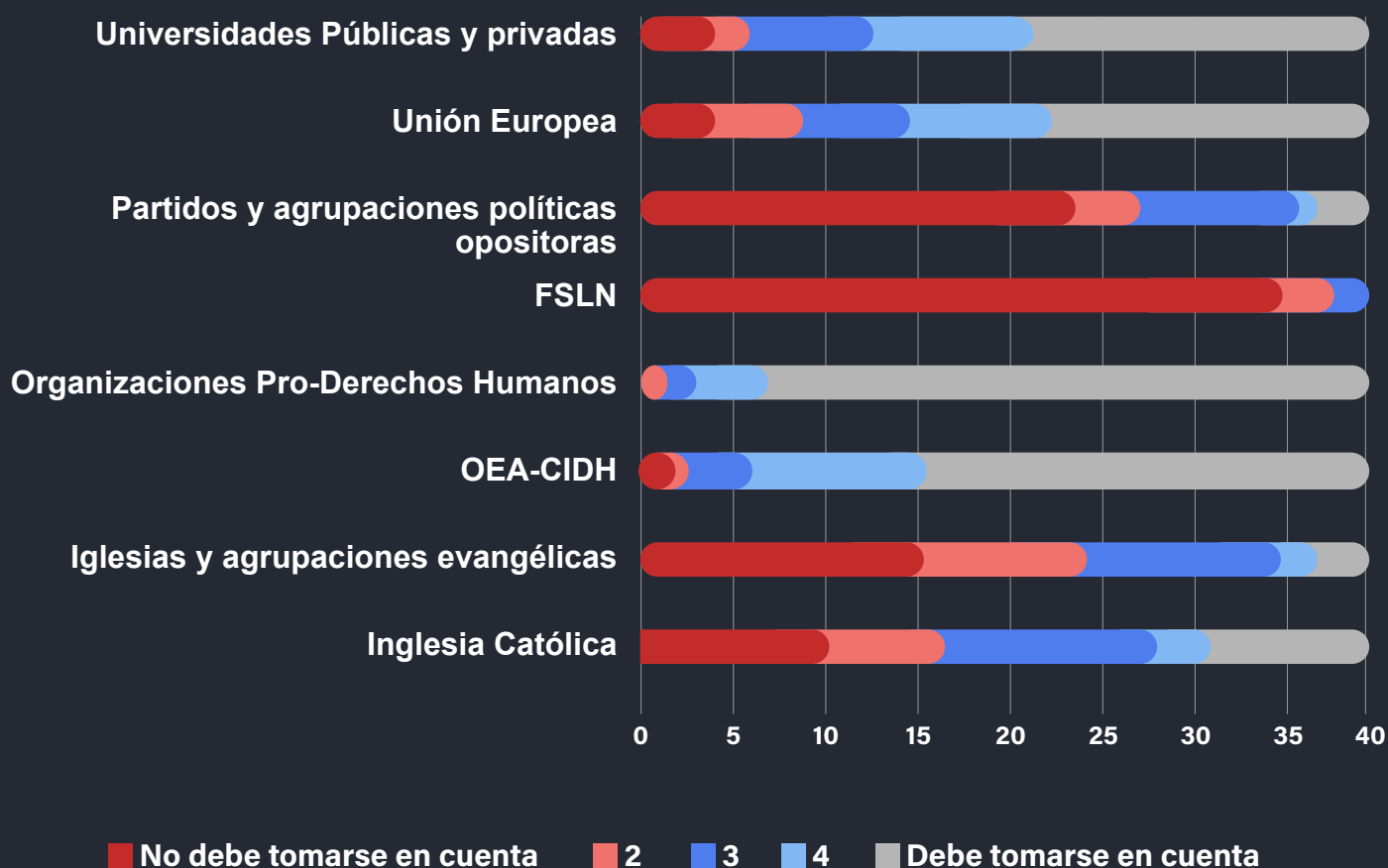
La elevada desconfianza y desconexión que enfrenta la Policía Nacional, fruto de su involucramiento en la represión y la consolidación del estado autoritario en Nicaragua, debe ser revertida en una eventual transición democrática. Para esto, la sociedad civil puede y debe jugar un rol fundamental en el proceso.

En el sondeo realizado, Expediente Abierto presentó a los consultados distintas organizaciones sociales, políticas y religiosas, así como entidades internacionales, para que fuesen consideradas de acuerdo con la necesidad de ser incluidas en dicho proceso. Como indica el gráfico 3, las organizaciones pro-derechos humanos, así como la OEA-CIDH, son las que reciben mayor percepción de necesidad de involucramiento. La Unión Europea y las universidades públicas y privadas tienen valoraciones más moderadas. Las Iglesias (católica y evangélicas), así como partidos y organizaciones políticas opositoras gozan de menor percepción de ser relevantes en este proceso. Otras organizaciones fueron propuestas por los consultados, algunos de ellos reiterando las abordadas en este documento, pero añadiendo a agrupaciones de la empresa privada, sindicatos de trabajadores, trabajadores de la salud mental, u organizaciones no gubernamentales que trabajen en defensa de la niñez y la adolescencia.



Gráfico 3. Cuando se trata de entender la descomposición actual de la Policía Nacional, ¿Qué actores deberían ser tomados ya que pueden aportar constructivamente a dicho proceso?

A continuación, por favor valore entre 1 y 5, siendo 1 la menor valoración, referida a un actor que no debería tomarse en cuenta; y 5, para un actor que si debería tomarse en cuenta.



Fuente: Elaboración de Expediente Abierto. Sondeo de opinión (no representativo) en enero de 2022.

El partido Frente Sandinista, por el contrario, es percibido como una organización que no debe ser tomada en cuenta en el proceso. Sin embargo, como ha indicado este documento, y otros trabajos de Expediente Abierto relacionados a la Hoja de Ruta de la Policía Nacional, en un proceso de reforma serán necesarios cambios graduales y estratégicos incluyendo procesos de negociación con las actuales estructuras policiales, profundamente partidarias. La presión de la sociedad civil por una depuración completa del cuerpo policial para independizarlo del control partidario será una constante en el proceso de reforma y las autoridades deben ser capaces de comunicar la necesidad de balances y de avances paulatinos en el proceso por el bien del país.

Lo cierto es que cualquier iniciativa de reforma, aunque dirigida desde el seno de la institución policial, debe considerar que **los actores sociopolíticos pueden contribuir con iniciativas y acciones en dicho proceso**. Este documento orientativo ha marcado, fruto de extensos procesos de consulta, tres grandes áreas en que organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar: **(1) control civil, (2) formación, (3) diversificación**.

Todas estas iniciativas arriba descritas contribuirán a la necesaria legitimización de la reforma de la Policía Nacional, que en una eventual transición enfrentará severos desafíos funcionales y resistencias internas. Con el apoyo de la población, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad internacional y la Academia, esta reforma podrá ser más viable.

Referencias Bibliográficas

- Expediente Abierto** (2020) Represión en los Municipios. Managua, Nicaragua.
Disponible en <https://www.expedienteabierto.org/represion-en-los-municipios/>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** (2021). Nicaragua:
Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho.
- Cuadra, E.** (2020) La perversión de la fuerza: el Ejército y la Policía en la crisis nicaragüense. En A. Cortes, U. López, & L. Moncada, *Anhelos de un nuevo horizonte. Aportes para una Nicaragua Democrática* (págs. 377-396). San José: FLACSO.
- Latinobarómetro.** (2021). Confianza en la Policía / Carabineros en Nicaragua desde 1996-2020.
- Pérez, R.** (2020) Sociedad en catarsis. Acercamiento analítico a la acción de los jóvenes universitarios en las protestas populares y demandas sociales iniciadas en abril de 2018. Universidad Centroamericana.
- Policía Nacional de Nicaragua.** (2011). Policía Nacional de Nicaragua. Sistematización del modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.
- Rocha, J. L.** (2019) Autoconvocados y conectados. Los universitarios en la revuelta de abril en Nicaragua. San Salvador: UCA Editores.
- Rueda, C.** (2018) 'Agents of Effervescence: Student Protest and Nicaragua's Post-war Democratic Mobilizations', *Journal of Social History*, 52(2), pp. 390–411. doi: 10.1093/jsh/shw117.



expediente abierto

© 2021, Expediente Abierto.

✉ programas@expedienteabierto.org

América Central