



# Hoja de Ruta hacia la Reforma de la Policía Nacional en Nicaragua.



# Contenido

<b>1. Renovación estratégica, no depuración irracional</b>	<b>6</b>
<b>2. Atención a la Carrera Policial</b>	<b>10</b>
<b>3. Establecimiento de estándares nacionales de control civil democrático y gestión local</b>	<b>12</b>
<b>4. Establecimiento de policía orientada a la Comunidad</b>	<b>14</b>
<b>5. Impulso hacia la desmilitarización</b>	<b>16</b>
<b>6. Cuido de la formulación y fiscalización de presupuestos policiales</b>	<b>17</b>
<b>7. Evaluación Independiente: eficacia y descentralización</b>	<b>19</b>
<b>8. Atención a la Unidad de Asuntos Internos</b>	<b>20</b>
<b>9. Rendición de cuentas a civiles</b>	<b>21</b>
<b>10. Foco en los obstáculos en el camino</b>	<b>22</b>



**N**icaragua necesita una reforma policial integral. Este documento responde a esa necesidad y es fruto de procesos de investigación y experiencias profesionales sobre reformas policiales en diversos países. Sobre todo, es resultado de un proceso de consultas y consensos entre diversas organizaciones políticas en Nicaragua realizadas en 2021, entre ellas: Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, la Coalición Nacional, y el partido Ciudadanos por la Libertad. Cada una de estas organizaciones representa diversos e importantes sectores y pensamientos políticos en la sociedad nicaragüense. También se consultó a actores sociales, como grupos religiosos, organizaciones feministas, juveniles, académicos, y ambientalistas. En su diversidad, han logrado identificar elementos claves y urgentes para una reforma policial en el contexto de una eventual transición política.

Además, posteriormente, hacia finales de 2021 e inicios de 2022, se alimentó de consultas con expertos latinoamericanos que aportaron experiencias, recomendaciones e insumos y complementaron los puntos técnicos señalados inicialmente por los actores sociopolíticos.

Todas estas perspectivas, anotaciones, y recomendaciones que surgieron de estos procesos de investigación y cabildeo, se presentan a lo largo de este material y en otros documentos elaborados en el marco de este proceso. Por ejemplo:

- **Hacia la necesaria reforma policial en Nicaragua: propuestas desde la ciudadanía;** disponible [aquí](#). El trabajo sistematiza las ideas de múltiples actores sociales para vincular el accionar policial con la sociedad civil, a través de mecanismos de control, formación, y atención a la diversidad nicaragüense.
- **Resultados, estrategias y transparencia: claves de enfoque para la formulación presupuestaria de las Policías Nacionales,** disponible [aquí](#). El documento orientativo apunta a tres áreas de atención para las autoridades que llevarán a cabo reformas policiales, sea en Nicaragua o en Centroamérica, para considerar la delicada dimensión presupuestaria de este proceso.

Ambos trabajos complementan esta hoja de ruta significativamente.

La reforma de la policía es un elemento central a una transición a la democracia porque la policía es el principal representante del gobierno en la sociedad y el garante principal de la seguridad en cada comunidad. Sin seguridad, los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos básicos, como la libertad de expresión, o llevar a cabo tareas básicas, como trabajar y estudiar. De hecho, la reforma policial es un eje central a las recomendaciones de los organismos internacionales que dan seguimiento a la situación actual en Nicaragua, en particular a partir de 2018.

En abril de ese año, una oleada de protestas inició en reacción a una controversial reforma a la ley de seguridad social. La interacción de los manifestantes con la desproporcionada fuerza desplegada por la Policía Nacional y simpatizantes progubernamentales escaló rápidamente las demandas hasta exigir la renuncia del presidente Ortega. En cuestión de días, se instaló una de las coyunturas críticas más violentas en décadas en Nicaragua.

## GIEI

1. 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.
2. 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.
3. Reformar el artículo 231 párrafo tercero del Código Procesal Penal para que toda privación de libertad sea autorizada por una juez, eliminando la posibilidad que se realicen detenciones con orden policial.

## MESENI

1. Crear un mecanismo de investigación internacional sobre los hechos de violencia ocurridos, con garantías de autonomía e independencia para asegurar el derecho a la verdad e identificar debidamente a los responsables.
2. Adoptar medidas para investigar diligentemente, juzgar y sancionar a los responsables de todos los actos de violencia cometidos durante las protestas.
3. Asegurar que los operativos de seguridad respecto a protestas y manifestaciones se ejecuten según los protocolos de actuación acordes con los estándares internacionales relativos al uso de la fuerza por agentes encargados de hacer cumplir la ley.
4. Desmantelar los grupos parapoliciales y adoptar medidas para impedir que sigan operando grupos de terceros armados que atacan y hostiguen a la población civil.

Las sistemáticas situaciones de represión y la violación a los derechos humanos, ampliamente documentada por organismos internacionales, reveló el rol protagónico de la policía nacional en esos episodios.

Por este motivo, las recomendaciones del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde junio de 2018, reiteran la necesidad de fortalecer las capacidades de la sociedad civil<sup>1</sup>. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), “pudo determinar que la mayoría de los asesinatos y lesiones graves” en 2018 “son responsabilidad de la Policía nacional<sup>2</sup>,” y recomendó reformas profundas de la Policía y el Poder Judicial. Algunas de las recomendaciones fueron:

Esta Hoja de Ruta recoge **diez tareas urgentes, fundamentales y factibles** para que una nueva administración, en una eventual transición a la democracia, pueda implementarlas. De ellas, se derivan múltiples elementos y acciones que deben ser consideradas esas nuevas autoridades y la ciudadanía en general. Todos estos pasos parten de un fundamento central:

**Nicaragua, en su reconstrucción de la democracia, requerirá de una reforma que genere una transformación profunda de la Policía Nacional y al mismo tiempo garantice el funcionamiento estable de la institución durante dicha transición.**

La propuesta reconoce que la incertidumbre en las estructuras intermedias y básicas en una eventual transición política podría provocar el abandono a gran escala de los puestos y funciones policiales y, entre los que continúan en el cuerpo, la incapacidad material para mantener el orden público. Por tanto, se propone avanzar la reforma de la estructura policial teniendo en cuenta estas tareas transversales, paralelas, y necesariamente iniciales en el proceso; pero que se mantendrán durante todo el período transitorio. Al final del documento, se sistematiza en una matriz las tareas aquí indicadas.

---

1 Véase Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua, junio de 2018.

2 Véase Informe Sobre Hechos de Violencia Ocurredos Entre el 18 de abril y el #0 de Mayo en Nicaragua, diciembre de 2018, p. 3

# 1 Renovación estratégica, no depuración irracional

Después de muchos años de autocracia, los gobiernos que orientan la transición a la democracia se enfrentan a una difícil pregunta con respecto al personal policial. Por un lado, existe una gran demanda y justificación de una purga o una depuración completa, porque todos los funcionarios fueron formados y luego sirvieron para llevar a cabo la agenda política, represiva e ideológica del antiguo régimen.

Sin embargo, una depuración corre muchos riesgos. Como han sufrido países tan diferentes como Irak y Timor Oriental, una depuración priva a las comunidades de las funciones policiales en un momento en que son muy necesarias, al tiempo que aumenta la probabilidad de la formación de milicias poderosas y armadas de exoficiales que pueden desestabilizar el nuevo gobierno y contribuir a la delincuencia organizada. En América Latina, oficiales depurados de Bolivia, Honduras, y Brasil posteriormente tuvieron la capacidad, organización y armas para formar grupos paramilitares o criminales – una tensión peligrosa que podría suceder en Nicaragua si se sigue la lógica depurativa sin estrategia alguna. Esta delicada tarea requiere estar centrada en un proceso de renovación profesional y estrategia, en vez de una depuración completa de todo el cuerpo policial, desde la necesidad de garantizar estabilidad en una nueva administración, hasta el necesario control sobre la criminalidad y sobre eventuales fuerzas no estatales que podrían ser una de las herencias del régimen Ortega-Murillo.

Una renovación estratégica, en vez de depuración, no implica dejar de lado los necesarios procesos de justicia que incluye memoria, esclarecimiento de la verdad, justicia penal para los responsables de violaciones de los DDHH y reformas institucionales para asegurar la no repetición. De acuerdo con miembros de agrupaciones políticas consultadas, “no hay que vincular desde el inicio el tema de justicia con la depuración de la policía porque eso va a tomar un poco más de tiempo” (comunicación personal, febrero 2021). Sin embargo, cualquier acción en esta línea debe reconocer y comunicar la responsabilidad primaria de las autoridades sobre los subordinados, tal como indicaron algunos consultados: “Al que van a enjuiciar es al jefe de la policía, es al comisionado, es al subcomisionado, es al capitán” (comunicación personal, febrero 2021).

---

3 <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>

## JUSTICIA TRANSICIONAL

La justicia transicional alude a las formas en que países que dejan atrás periodos de conflicto y represión utilizan para enfrentarse a violaciones de derechos humanos masivas o sistemáticas, de tal magnitud y gravedad que el sistema judicial convencional no puede darles una respuesta adecuada.

### Objetivos

*"Los objetivos de la justicia transicional variarán en cada situación, aunque sus rasgos — el reconocimiento de la dignidad de los individuos, la reparación y la admisión de las violaciones de derechos, y el objetivo de impedir que se repitan— sean constantes"*

- ✓ Crear instituciones responsables y recuperar la confianza en ellas.
- ✓ Posibilitar el acceso a la justicia de los sectores sociales más vulnerables después de las violaciones de derechos.
- ✓ Conseguir que mujeres y grupos marginados participen verdaderamente en la búsqueda de una sociedad justa.
- ✓ Respetar el Estado de derecho.
- ✓ Facilitar los procesos de paz y promover resoluciones duraderas para los conflictos.
- ✓ Sentar las bases para afrontar las causas subyacentes del conflicto y la marginación.
- ✓ Fomentar la reconciliación.

### Elementos

- Procesos penales, por lo menos contra los principales responsables de los crímenes más graves.
- Procesos de “esclarecimiento de la verdad” (o investigaciones) sobre las violaciones de derechos por parte de órganos no judiciales. Son iniciativas diversas, pero suelen centrarse no sólo en los acontecimientos, sino en sus causas y consecuencias.
- Reparaciones de diversas formas— individuales, colectivas, materiales y simbólicas— en caso de violaciones de derechos humanos.
- Reformas jurídicas e institucionales que pueden afectar a la policía, la justicia, el ejército y los servicios de información militar.

Fuente: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).<sup>3</sup>

Por tanto, además de dejar la retórica de depuración, que podría generar escenarios político-sociales violentos y adversos, es importante diseñar estratégicamente la renovación profesional, con un adecuado proceso de evaluaciones abiertas y claras a todos los miembros. Esta tarea debe desembocar en decisiones estratégicas y rápidas por parte de las nuevas autoridades, asesorados con la consideración de expertos y con respaldo de actores sociales y políticos. En este sentido, varios miembros de organizaciones políticas consultadas indicaron que esta tarea es, en efecto, clave. Un consultado propone “(a) muchas de estas personas de diferentes cuadros de la policía, habrá que abrirle algún expediente disciplinario” (comunicación personal, enero 2021). Se reconoce la urgencia de la renovación, pero se indica que es preciso que la nueva administración sea estratégica en sus decisiones sobre quienes deben permanecer o no en el cuerpo policial.

En consulta con actores sociales, la percepción de necesidad de investigar estos casos fue también notoria. Señalaron que la sociedad civil puede contribuir a este proceso significativamente, aún antes de iniciar el proceso de reforma. Por ejemplo, es necesario que:

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, incluso antes de iniciada la transición democrática<sup>4</sup>. (Expediente Abierto, 2022. p.11)

En general, se propone que la renovación de la estructura sea un proceso constante y adecuadamente planificado, antes y durante la reforma misma, identificando los agentes que necesariamente deben salir por el involucramiento en violaciones sistemáticas de derechos humanos y actos de corrupción que se arrastraban previo a la crisis de abril 2018. Otro representante político indicó que estas evaluaciones necesitan tener en cuenta distinciones entre los agentes de la Policía; es decir, diferenciar, como sugirió un consultado, “entre aquellos que tienen un lavado ideológico y son corruptos, y los que están realmente dentro de la policía que acataron órdenes y porque necesitan el trabajo o están amenazados si se quieren salir” (comunicación personal, enero 2021). La distinción entre estos tipos de agentes será clave, y surge solamente con adecuadas evaluaciones.

En el mediano plazo, una comisión evaluativa inclusiva, con representantes de la sociedad civil<sup>5</sup>, puede estructurar una renovación justa e integral en la que cada oficial de policía será evaluado bajo cuatro criterios, empezando con los rangos mayores:

---

4 Expediente Abierto (2022). Hacia la necesaria reforma policial en Nicaragua: propuestas desde la ciudadanía. Disponible [aquí](#).

5 Algunos actores sociales propusieron, incluso, la creación de comisiones especiales que funciones como: “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. (Expediente Abierto, 2022, p.13)

- **Antecedentes:** Su récord de denuncias ciudadanas de abusos físico, corrupción, u otros actos en contravención a sus obligaciones profesionales.
- **Preparación:** Si tiene la capacitación y conocimiento para hacer sus responsabilidades básicas.
- **Financiamiento:** Si hay indicaciones de corrupción personal o como parte de su unidad o estación – como los lazos con el narcotráfico y grupos criminales que existen actualmente. Estas vinculaciones existentes entre agentes de diversos rangos pueden explotar en un ambiente de reformas y fueron señalados ampliamente como un indicador que debe tener peso al momento de evaluar los agentes.
- **Psicología:** Si tiene la base psicológica para soportar el estrés, los peligros y las complejidades del trabajo.

Durante sus evaluaciones individuales, los agentes pueden permanecer en la fuerza, pero no en servicio activo. Para aquellos que incumplen uno o más de estos criterios, la comisión evaluativa puede retirarlos con pago por despido o jubilación anticipada. Para aquellos en los que las pruebas indican abusos de derechos o corrupción, mecanismos internos o un tribunal especial puede desarrollar un proceso para investigar más a fondo.

“Algo fundamental es el tema de la depuración, que va de la mano con el tema de la justicia. Muchas personas de diferentes cuadros de la policía, habrá que abrirle algún expediente disciplinario y por ende un expediente judicial” (comunicación personal, febrero 2020).

## 2 Atención a la Carrera Policial

La renovación de la policía implica también prestar atención, a mediano plazo, a la formación y carrera policial. Debería empezar con los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, y capacitación. En Nicaragua, la misión de la policía responde actualmente a los intereses partidarios en vez del Estado de derecho. Entonces, el plan debe empezar con una despolitización a través de una revisión del currículo y la misión de la Academia con un énfasis en el trabajo profesional y neutral de la policía.

A largo plazo, en el primer año de un gobierno democrático comprometido con la reforma policial, es preciso aumentar gradualmente los requisitos para la admisión y permanencia en la academia de policía, para estimular su profesionalización. Miembros de organizaciones políticas consultadas señalan que será menester poner en marcha campañas extensas de comunicación que reviertan la percepción de ilegitimidad de la institución entre la población. Además, fueron enfáticos en indicar que es preciso “reclutar nuevos jóvenes con una visión democrática, con una visión de una institución policial profesional” (comunicación personal, febrero 2021). Junto a esto, la Academia policial necesitará un rango más amplio de estudios en ciencias sociales, análisis cuantitativo, inteligencia – al menos tres veces más tiempo dedicado al ciclo de inteligencia que el promedio actual y sobre todo derechos humanos, dado el antecedente de violaciones sistemáticas de derechos humanos que se agudizaron durante el gobierno del presidente Ortega. Para los agentes actuales y en renovación, se deben de ofrecer cursos de especialización en área de interés nacional, como criminología, inteligencia, crimen ambiental, y crímenes cibernéticos.

Para facilitar el proceso, actores sociales señalaron que la Sociedad Civil podría contribuir al proceso de múltiples formas. Por ejemplo:

Una de las principales contribuciones (...) 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 (Expediente Abierto, 2022. p.15).

Después de que los cadetes se gradúen y se unan a la policía activa, esta capacitación debe reforzarse con una administración clara y apoyo profesional. Hay que garantizar que cada agente tenga el equipamiento adecuado, claridad en sus responsabilidades, canales para

hacer denuncias de abusos o favoritismo interno, evaluaciones regulares (medición de desempeño), y estabilidad en sus posiciones. Por ejemplo, aunque deberán promoverse rotaciones frecuentes de personal para hacer insostenibles las redes locales de corrupción, cada oficial merece asignaciones que les permitan ver a sus familias, desarrollar experiencias y establecer conexiones en la comunidad – lo que apoya todas las demás tareas de esta hoja de ruta, particularmente 3 y 4.

El proceso de renovación requerirá, como condición sine qua non, “una nueva dirigencia policial al frente”. Los actores consultados coinciden en que “tiene que existir un cambio de administración, un cambio de guía” y que “si eso se puede lograr podemos lograr todo lo demás porque dentro de la Policía Nacional hay elementos salvables.” (comunicación personal, febrero 2021). Sin embargo a largo plazo, los nuevos oficiales dependen de un cuerpo más estable y profesional.

Un participante consultado confirma: “Cambiar ese adoctrinamiento actual por parte del régimen y educar y especializar a los nuevos policías que vayan a ser tomados en cuenta para una reforma o una refundación, debe sobre todo tener en cuenta el sistema de los Derechos Humanos y obviamente la desideologización de los que vayan a quedar que están actualmente” (comunicación personal, febrero 2020).

# 3 Establecimiento de estándares nacionales de control civil democrático y gestión local

Toda policía en una democracia debe estar equilibrada entre el control central y la discreción local, ya que ambas son fundamentales para su misión. Pero el proceso de lograr ese equilibrio implica una serie de decisiones técnicas, políticas, y a menudo contradictorias. Para que ese proceso sea eficaz y transparente, esta hoja de ruta propone la formación de un plan claro a medio plazo.

Por un lado, está el poder centralizado. Es fundamental que el Ministerio de Gobernación vuelva a tener el control primario sobre la institución policial, que obedece a la necesaria institucionalidad civil y democrática. El Ministerio de Gobernación debe ser el encargado de gestionar la Policía internamente y frente a otros poderes del Estado. “Aquí estamos claros que el tema principal es la falta de institucionalidad y eso afecta a (la policía) que es fundamental para tener un gobierno estable” (comunicación personal, febrero 2021). Para dar eficacia a este control, tanto política como institucional, el plan debe centrarse en la adopción de principios y normas concretas. Entre ellas debería existir mayor rendición de cuentas a través de comisiones legislativas y otras comisiones nacionales; apoyo a los fiscales; reformas judiciales; y énfasis en los derechos humanos.

“La Policía debe regresar al Ministerio de Gobernación, la policía no puede ser independiente. Debemos crear otras dependencias que estén por encima de la policía”, confirma un participante consultado.

El otro pilar de la estructura policial es lo local. Las quince delegaciones departamentales y los dos en las regiones autónomas deben recibir recursos a corto plazo, lo que permitirá responder a los nuevos desafíos locales y a los rápidos cambios en un período de una disminución anticipada del fuerte control central al que han estado sujetos en la actual administración<sup>6</sup>. Durante las transiciones en otros países, se documentó que era común que los oficiales locales carecieran de infraestructura, manuales, equipo básico, y protección individual. También necesitan mejores mecanismos para coordinar con las otras agencias locales de otras ramas del Estado y para comunicar información a los nuevos oficiales del gobierno nacional.

---

6 Véase Expediente Abierto (2022). Hacia la necesaria reforma policial en Nicaragua: propuestas desde la ciudadanía. Disponible [aquí](#). El documento orientativo, desde la sociedad civil propone formas adicionales de control a nivel local.

Como la tarea 1, este proceso debe ser estratégico e inmediato, pero debe ir acompañado de la adecuada renovación estratégica del cuerpo policial. Recientes investigaciones en Nicaragua encontraron relación entre la elevada centralización de la policía nacional y las alcaldías municipales con los eventos represivos de 2018 y el posterior establecimiento del Estado Policial<sup>7</sup>. El apoyo adecuado para las delegaciones policiales contribuirá a revertir y prevenir las condiciones que posibilitaron la escalada de violencia a partir de abril 2018.

---

7 Véase Expediente Público (2020) ‘Gobiernos municipales sandinistas al servicio de la violencia y el paramilitarismo. Disponible aquí. También el trabajo de Sánchez, M. y Osorio, H. (2020) Abril 2018, Nicaragua: el desafío de la democracia frente al autoritarismo’, ofrece evidencia sobre la elevada centralización y su efecto en la represión.

# 4 Establecimiento de policía orientada a la Comunidad

En la época contemporánea de la democracia en América Latina la Policía orientada a la Comunidad o policía comunitaria ha sido un cambio revolucionario en el paradigma en la seguridad ciudadana. En vez de control policial centralizado y jerárquico, la policía comunitaria pone a los ciudadanos en primera línea de la formación, implementación, y evaluación de políticas y tácticas policiales. Los programas de policías orientados a la comunidad tienen muchas formas, de reuniones vecinales hasta centros juveniles, con una diversidad que refleja las dinámicas sociales de las propias comunidades. Pero lo que tienen en común es que los ciudadanos y sus comunidades son centrales en cada etapa.

Aun en provincias con niveles altas de criminalidad y corrupción – de Chihuahua a Buenos Aires – la policía comunitaria ha llevado un cambio profundo en la seguridad ciudadana. Aunque el potencial para este cambio es más fuerte durante una transición, la fluidez que caracteriza un cambio profundo político también implica riesgos. El modelo de una policía efectivamente orientada a la comunidad, por su versatilidad, permite que sea fácilmente cooptado y manipulado por las fuerzas políticas, pandillas o el crimen organizado. Entonces, esta hoja de ruta propone un programa nacional de policía comunitaria que primeramente erradica por completo la herencia del modelo comunitario del régimen Orega-Murillo controlado de arriba hacia abajo y que de mediano plazo se centra en las participación democrática y prioridades de cada municipalidad.

La adaptación policial tiene muchas ventajas, y el plan en Nicaragua será más duradero e inclusivo al enfatizarlas. Primero, por definición, la policía orientada a la comunidad implica que debe ser parte de la formación de sus programas. A través de esa colaboración, la policía obtiene mucho más de la confianza e información local que necesitan para ser eficaces. Como la forma principal de reforma policial en muchas regiones, como América del Norte y del Sur, el modelo de policía comunitaria también profundiza el profesionalismo de los oficiales de policía permitiéndoles ser parte de los cambios más innovadores que se están produciendo en el mundo actual. Tercero, un programa inclusivo y dinámico previene un exceso de autonomía funcional y la consecuente discrecionalidad en la toma de decisiones, que muchas veces degenera en escenarios de control y manipulación de los actores locales, políticos o criminales. Entonces, un plan de policía orientada a la comunidad en Nicaragua debe centrarse en reuniones y dialogo entre la policía y sociedad civil.

Como se ve en otros países centroamericanos, la policía comunitaria ha sido la forma más eficaz de identificar y ayudar a los jóvenes en riesgo de convertirse tanto en perpetradores como en víctimas de la delincuencia. De hecho, la formación de algunos de los programas de educación, seguridad, y empleo más eficaz en la región empezaron a través del modelo

comunitario de policía porque estaban arraigados en la participación de grupos juveniles en la comunidad. Además, junto a otras instituciones públicas y municipales y la comunidad, se deben trabajar políticas de protección de los espacios recreativos. Con su atención a las condiciones locales de seguridad, la policía comunitaria mejora en gran medida los elementos de la vida diaria, desde la recreación hasta los servicios sociales. Sólo cuando las personas se sienten seguras en sus barrios y comunidades pueden participar y apoyar tales beneficios.

“Es fundamental tener una participación ciudadana bastante activa en estos cambios , porque veamos, no es por decreto que las cosas van a cambiar, esto será un proceso de transformación que va a requerir del concurso de toda la sociedad y cualquier acción política que no cuente con el respaldo social, no va a avanzar” (comunicación personal, marzo 2020).

# 5 Impulso hacia la desmilitarización

Esta tarea exige estudiar las tácticas, reglas, y estrategias castrenses dentro de la policía, sobre todas aquellas relacionadas al despliegue hecho en Nicaragua para reprimir a manifestantes, principalmente desde abril 2018. El proceso de desmilitarización no debe limitarse a un cambio de jerarquía y rango policial, sino que implica disipar todas formas de militarización interna y establecer controles civiles democráticos sobre la institución. Se propone un plan de desmilitarización a mediano plazo que enfoque en los siguientes pasos concretos:

- a. Redactar una nueva misión para la policía, centrado en principios constitucionales bajo el liderazgo claro de las autoridades civiles. Los actores consultados insisten que este punto es clave y pasa necesariamente por el retorno del control de la policía al Ministerio de Gobernación, “con otras dependencias que estén por encima de la policía” (comunicación personal, febrero 2021).
- b. Estudiar y cambiar la misión y tácticas de las unidades élite para situaciones críticas, y de cada unidad especializada, como en investigaciones.
- c. Remover la estructura (municipal y centralizada) que vinculó a la Policía Nacional con grupos paramilitares en los eventos de 2018.
- d. Reformar leyes, instituciones y programas que fueron claves para alentar el uso de fuerza letal por la policía y la proliferación de armas de fuego en el país. Puede empezarse con una auditoría y evaluación de la Dirección de Armas, Explosivos y Municiones (DAEM), que tiene por función prevenir y controlar la fabricación, tenencia y portación de armas de fuego. Un proceso paralelo debe ser una revisión de la ley que regula las armas en Nicaragua. Esta ley tiene provisiones y garantías suficientes, pero bajo un régimen autoritario y represivo, falta la evaluación necesaria para erradicar los abusos e incorporar protocolos internacionales vigentes.

# 6 Cuido de la formulación y fiscalización de presupuestos policiales

Desde el retorno de Daniel Ortega al poder en 2007, el presupuesto de la Policía Nacional ha sido uno de los que más notablemente ha crecido en Centroamérica. El presupuesto nacional ha sido utilizado para garantizar lealtad política y partidaria de la policía y ha estado revestido por capas que excluyen cualquier posibilidad de rendición de cuentas.

Debe impulsarse procesos de gestión presupuestaria transparentes que incluya, por ejemplo, auditorías de los recursos potencialmente desviados para propósitos que no tuvieron que ver con garantizar seguridad ciudadana y el bienestar policial, salarios que responden y regalías que buscan garantizar la lealtad al régimen. Una reforma policial debe asegurar que la brecha entre los rangos no sea demasiado grande y que los funcionarios de más bajo rango reciban sueldos dignos. Un presupuesto transparente y orientado a resultados podrá facilitar cambios necesarios en la estructura policial, incentivar buenas prácticas y el reclutamiento de mejores elementos.

Un documento orientativo de Expediente Abierto (2022)<sup>8</sup>, resultado de consultas con expertos latinoamericanos en el marco de este proceso de formulación de hoja de ruta, identificó que hay tres aspectos técnicos que los tomadores de decisión deben tener presentes cuando implementen las reformas y elaboren sus presupuestos. Los expertos señalaron que debería de existir un triple enfoque en torno a:

**Enfoque en resultados, no en gastos;** particularmente en la dimensión estratégica que considera que un aumento en presupuesto policial no es sinónimo de eficiencia institucional.

**Enfoque en estrategias efectivas,** reconociendo que los presupuestos deben obedecer a planes y programas que determinen cómo se colocan y ejecutan los fondos.

**Enfoque en transparencia y fiscalización,** privilegiando la rendición de cuentas de las entidades policiales.

---

8 Véase el documento para mayor profundización: Expediente Abierto (2022). Resultados, estrategias, transparencia: claves de enfoque para la formulación presupuestaria de las policías nacionales. Disponible aquí.

La gestión del presupuesto está cruzada con el tema de los negocios privados en los que participa la institución a través del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDUH). Hay diversas metodologías presupuestarias de formulación, seguimiento al gasto y rendición de cuentas que pueden terminar la práctica de un presupuesto policial atado a prebendas políticas y partidarias.

# 7 Evaluación Independiente: eficacia y descentralización

A mediano plazo, la nueva administración policial debe promover un proceso de evaluación independiente de cada una de sus unidades. La evaluación permitirá documentar sus misiones, objetivos, estrategias, debilidades, y avances. Además, permitirá ver traslapes y competencias con otras unidades para que la estructura policial tenga el balance más eficaz entre coordinación interinstitucional y autonomía para cada unidad. La coordinación es necesaria para compartir datos y evitar competencia, y al mismo tiempo es importante que cada unidad tenga la discrecionalidad de llevar a cabo su trabajo con enfoques basados en su capacitación y experiencia. Esta evaluación debe ser inclusiva, a través de un proceso que reúne a los jefes, oficiales, y administradores para que aseguran la gestión de mecanismos y estrategias tan efectivos como sea posible para la colaboración entre las agencias y Unidades. La lucha contra el crimen se verá beneficiada de esta cohesión, pues fluirán datos, análisis cualitativo, reportes de programas y proyectos, y vínculos clave entre el área operativa y la investigación criminal.

Esta evaluación también debe incluir un estudio profundo de la forma más eficaz de descentralización. Mucho del trabajo policial, como de tránsito o medio ambiente, es más eficaz al nivel local. Por tanto, la reforma debería estudiar la posibilidad de transferir algunos de las responsabilidades localmente.

# 8

## Atención a la Unidad de Asuntos Internos

De forma especial, se debe prestar atención a la Unidad de Asuntos Internos, un mecanismo disciplinario que examina el comportamiento de los agentes o unidades policiales y sanciona a los responsables en caso que hayan actuado de forma indebida. Esta unidad será clave en todas las tareas aquí mencionadas y permitirá sostener los procesos evaluativos fundamentales.

Tres consideraciones deben tener prioridad porque determinarán el poder y el impacto de la oficina de Asuntos Internos. Primero, debería ser externa a la institución policial, pues tendrá más independencia y los ciudadanos serían más propensos a denunciar abusos. Segundo, la oficina debe estar facultada para hacer recomendaciones y estrategias que el gobierno debe considerar como parte de la reforma policial. Entre las áreas que estas oficinas deben investigar y hacer recomendaciones están el favoritismo en la promoción policial, el silenciamiento de denunciantes internos, y la supervisión de los equipos y las finanzas. Tercero, debe haber un equilibrio entre supervisión y apoyo de tal manera que la policía no considere a la Unidad de Asuntos Internos como un organismo de castigo. Debe también fomentar las posibilidades de colaboración constructiva y la prestación de servicios útiles, como apoyo profesional y psicológico a oficiales en su trabajo cotidiano. El intercambio de experiencias con otros países sobre los mecanismos más idóneos para el control interno y la rendición de cuentas ayudará mucho a que la policía y la sociedad tengan garantías reales que se están considerando y planeando las mejores opciones posibles.

# 9 Rendición de cuentas a civiles

Esta tarea sería una combinación de gestión, filosofía y herramientas organizativas para la Policía y para que la ciudadanía tenga canales eficientes y efectivos para hacer denuncias anónimas, sobre todo a través de líneas abiertas y apps como WhatsApp y Signal. Se debe promover que la policía presente informes sobre las condiciones criminales en sus jurisdicciones, que luego conduciría una reasignación de recursos para responder y detener prácticas ineficaces. La gestión para el mantenimiento de líneas abiertas entra la policía y la ciudadanía está en estrecha relación con la cuarta tarea, pero es vista como un proceso permanente de evaluación e informes que permitirán que las estrategias policiales sean fiscalizadas debidamente por la ciudadanía.

Algunos actores sociales consultados coinciden en este punto, pues señalaron que puede innovarse en formas de control (y rendición de cuentas) 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. (Expediente Abierto, 2022. P. 14).

En este sentido, para la transición, Nicaragua debería adoptar a mediano plazo, un modelo de transparencia y consenso sobre los datos estadísticos sobre el crimen. Si los datos no se informan de manera precisa y consistente o si las metodologías son erróneas, ninguna fuerza policial será capaz de enfrentar la inseguridad.

# 10 Foco en los obstáculos en el camino

Un elemento central a la reforma policial es el reconocimiento de que es un proceso que no termina. Bajo las condiciones inestables actuales, las instituciones y oficiales de seguridad lucharán por mantener su poder o conseguir más influencia en la nueva estructura. Habrá resistencias importantes al proceso de reforma; por eso es importante que todos los involucrados en la reforma policial – los oficiales, comisiones y sociedad civil – mantengan las comunicaciones abiertas, flexibilidad constante, y la capacidad de admitir y corregir errores. Mantener el foco en los obstáculos incluye el mantenimiento de una política de comunicación que esté informando a la ciudadanía los avances, éxitos y dificultades que va teniendo el proceso de reforma policial. Rendir cuentas genera apoyo ciudadano.

Tarea	Sub-tarea
Renovación estratégica, no depuración irraccional	<p>Establecimiento de nueva administración y dirigentes policiales.</p> <p>Diseñar estratégicamente la renovación profesional</p> <p>Implementar evaluaciones abiertas y claras a todos los miembros.</p> <p>Decisiones estratégicas y rápidas por parte de las nuevas autoridades, asesorados con la consideración de expertos y con respaldo de actores sociales y políticos.</p> <p>Identificación de redes de corrupción, lazos con el narcotráfico y grupos criminales.</p> <p>Pasos hacia la justicia transicional.</p>
Atención a la Carrera policial	<p>Rediseñar carrera y formación policial.</p> <p>Implementar nuevos programas y requisitos de carrera y formación policial.</p>
Establecimiento de estándares nacionales de control civil democrático y gestión local	<p>Restablecer el control del Ministerio de Gobernación y de comisiones legislativas sobre la Policía Nacional</p> <p>Distribución de recursos humanos, financieros y materiales a las quince delegaciones departamentales y dos regionales.</p>
Establecimiento de policía orientada a la comunidad	<p>Implementación y revisión de los modelos de policía comunitaria</p> <p>Establecimiento de redes con estructuras políticas, comunitarias y sociales locales existentes.</p>
Impulso hacia la desmilitarización	<p>Campañas extensas de comunicación con el fin de revertir la legitimidad de la institución entre la población.</p> <p>Estudio y rediseño de misión, tácticas, reglas, y estrategias castrenses dentro de la policía, sobre todas aquellas relacionadas a la policía represiva</p> <p>Implementación de cambios relacionados a tácticas, reglas, y estrategias castrenses.</p>
Cuido la formulación y fiscalización de presupuestos policiales	<p>Auditoría y rediseño de salarios y presupuestos policiales.</p> <p>Diseñar y promover plan de rotación frecuente de personal policial.</p>
Evaluación Independiente: eficacia y descentralización	<p>Diseño e implementación de proceso de evaluación independiente de las unidades policiales.</p> <p>Estimulación de la colaboración entre las agencias y Unidades policiales.</p>
Atención a la Unidad de Asuntos internos	<p>Creación de Oficina (externa) de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional.</p>
Rendición de cuentas a civiles	<p>Creación de mecanismos para la presentación informes sobre las condiciones criminales en sus jurisdicciones.</p> <p>Adopción de modelo de transparencia y consenso sobre los datos estadísticos sobre el crimen</p>
Foco en los obstáculos del camino	<p>Atención a obstáculos, resistencias y colaboraciones.</p>





# EXPEDIENTE ABIERTO

