

Freie Universität Berlin
Lateinamerika-Institut
Erstprüfer: Prof. Dr. Marianne Braig
Zweitprüfer: Prof. Dr. Markus-Michael Müller
Abgabedatum: 12.03.2018

Policía comunitaria y politización en Nicaragua

**Las transformaciones del modelo comunitario desde el
regreso del Frente Sandinista (2007-2016)**

Abschlussarbeit im Masterstudiengang
Interdisziplinäre Lateinamerikastudien
(Profilbereich B: Transformation und Entwicklung)

vorgelegt von

Hans Luis Carlos Kliche Navas

Ramlerstr. 30 (c/o Padilla), 13355 Berlin
E-Mail: luis.kliche@gmail.com
Matrikelnummer: 4842973

Índice

1. Introducción	3
2. Marco analítico: policía comunitaria y politización policial	9
2.1 Contexto y antecedentes regionales	9
2.2 <i>Community Policing</i>	10
2.3 ¿Policía política o policía <i>politizada</i> ?	14
3. Precedentes históricos: Policía Nacional y policía comunitaria en Nicaragua (1979-2006)	19
3.1 La Policía Sandinista (1979-1990).....	19
3.2 La Policía Nacional durante el advenimiento neoliberal (1990-2006)	24
3.3 La reforma policial nicaragüense en tiempos neoliberales: balance de una reestructuración	31
4. Seguridad ciudadana, modelo comunitario y politización (2007-2016).....	34
4.1 Cambios en la estructura jurídica: de la Ley 228 a la Ley 872	35
4.2 El jefe de sector: entre el paradigma y la invisibilidad	39
4.3 De Consejos a Gabinetes: estructuras de participación ciudadana y policía comunitaria bajo Ortega.....	43
4.4 Contexto institucional: polémica política policial más allá del modelo comunitario	52
5. Policía comunitaria y participación ciudadana: tendencias de politización en la última década según el modelo de Reiner	58
5.1 Dimensión I: imparcialidad policial.....	59
5.2 Dimensión II: competencia/organización	62
5.3 Dimensión III: cercanía con la población	65
5.4 Politización y legitimidad de la Policía (2007-2016): ¿hacia un modelo híbrido entre prevención y represión?	71
6. Conclusiones: la policía comunitaria politizada del neosandinismo a la luz de los estudios de seguridad latinoamericanos	74
Referencias	78
Anexos: entrevistas	85
1. Francisco Bautista Lara: desarrollo institucional de la Policía de Nicaragua y su modelo comunitario	85
2. Roberto Cajina: seguridad ciudadana, modelo comunitario y fuerzas de seguridad en Nicaragua.....	101
3. Eduardo Cuadra: seguridad ciudadana, policía comunitaria y reformas políticas en Nicaragua.....	129
4. Roberto Orozco: La relación entre el FSLN y la Policía Nacional de Nicaragua y sus efectos en los modelos comunitarios en seguridad	146

1. Introducción

A raíz del triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, Nicaragua irrumpió en el escenario global acaparando un nivel de atención sin precedentes. No solamente numerosos medios de comunicación internacionales, activistas de izquierda y las élites políticas de los países latinoamericanos, europeos y de las dos superpotencias mundiales colocaron los acontecimientos de Nicaragua en su agenda; de igual forma las ciencias sociales se interesaron por el país durante los once años de gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Cientistas culturales, críticos literarios, politólogos, sociólogos y demás investigadores realizaron estudios sobre el proceso revolucionario nicaragüense que llevó a cabo profundas reformas económicas, políticas, sociales y culturales.

Sin embargo, luego de la derrota electoral del FSLN en las urnas frente a la coalición conservadora UNO (Unión Nacional Opositora) apoyada por los Estados Unidos, el interés internacional por Nicaragua disminuyó abrumadoramente. “El mundo dejó de mirar”, como lo dijera el cineasta canadiense Peter Raymont (2003) con el título de su documental acerca de la Nicaragua posrevolucionaria. El retorno al poder en 2007 de Daniel Ortega, quien fue comandante sandinista y presidente de la República durante la segunda mitad de la revolución (1984-1990), no causó mayor furor dentro de los estudiosos de América Latina. A pesar de que Ortega se declaró aliado de los países con procesos sociales refundadores bajo gobiernos de corte izquierdista liderados por Hugo Chávez en Venezuela, su participación dentro de este grupo se mantuvo relativamente marginal, de tal manera que la atención académica se concentró en los proyectos sudamericanos del llamado giro a la izquierda. El nuevo gobierno del FSLN, habiendo terminado la epopeya de la revolución y luego de dieciséis años en la oposición, había pasado por una serie de transmutaciones que lo llevaron de la confrontación revolucionaria a un “pragmatismo negociador” con las demás fuerzas políticas, principalmente con la clase empresarial (Martí i Puig, 2009a).

No obstante, existen ciertas excepciones a dicha tendencia a dejar de lado el desarrollo del país centroamericano. En el campo de la seguridad pública, Nicaragua ha comenzado a recibir atención académica y particularmente mediática, al menos a nivel centroamericano y de parte de investigadores norteamericanos. Lejos de ser masivo,

este interés se debe a la comparación de los niveles de seguridad –particularmente el índice de homicidios– entre Nicaragua y otras naciones centroamericanas posconflicto como El Salvador y Guatemala, así como adicionalmente Honduras, aunque esta última no haya sufrido una guerra civil en las últimas décadas. Estos países, con los que Nicaragua comparte una serie de características sociales, económicas y políticas, enfrentan una compleja situación de violencia e inseguridad ciudadana desde hace varias décadas, desde la firma de los acuerdos de paz en el caso de El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Nicaragua, por su parte, sobresale en aspectos como el ya mencionado bajo índice de homicidios, la percepción de inseguridad, el control de pandillas juveniles organizadas como las maras y el índice de paz mundial publicado por el *Institute for Economics and Peace*. En este último, ocupa el puesto 74 de 163, ubicándose más cerca de países como Argentina o Grecia que de sus vecinos del norte (Institute for Economics and Peace, 2017).

En este escenario, las fuerzas de seguridad, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil de los países del llamado triángulo norte centroamericano, así como algunos analistas sociales, esbozan diferentes explicaciones para los comparativamente altos niveles de seguridad que caracterizan a Nicaragua (Sosa Meléndez, 2014). Algunos consideran que la “violencia política” –entendida en este contexto como violencia ilegítima ejercida con fines políticos, ya sea por el Estado o por otros actores (Ruggiero, 2017)– ha superado históricamente a la violencia delictiva y se perfila como la principal variante de abuso en la sociedad nicaragüense. En este sentido, el hastío de la población ante dicha violencia política, heredado de la traumática experiencia de la última guerra civil, sería un elemento que aporta a los altos niveles de seguridad (Cajina, 2016). Otros actores señalan la peculiar historia de los movimientos sociales y comunales como una razón de peso para explicar la particularidad nicaragüense. Ciertos analistas postulan que presuntas singularidades culturales –ausentes en los otros países– como los estables vínculos familiares y relaciones vecinales son condiciones favorables para el buen desempeño del trabajo policial comunitario (Bautista, 2017). Sin embargo, a pesar de la posibilidad de que existan dichas particularidades culturales, que en todo caso resultan difíciles de cuantificar, arduamente se encuentran países con una coyuntura cultural, histórica, política y económica más similar a la de Nicaragua que Honduras, El Salvador y Guatemala. Los cuatro países comparten muchos de los factores considerados clave para

la proliferación de la violencia como altos niveles de pobreza y desigualdad – fortalecidos por reformas neoliberales en los años 1990–, así como alto desempleo y una numerosa emigración, además de elementos considerados herencia de los conflictos armados como los procesos de desmovilización de combatientes, la proliferación de armas de diferente calado, ente otros (Sosa Meléndez, 2014).

Por ello, ante circunstancias sociales, económicas y culturales semejantes, la mayoría de los estudios subraya el desempeño de las instituciones del Estado y las posibles diferencias entre el papel de estas en Guatemala, Honduras y El Salvador, por un lado, y en Nicaragua, por el otro, como factor fundamental para explicar las considerables diferencias en sus niveles de seguridad. Con respecto a las instituciones estatales, sobresale la Policía Nacional de Nicaragua (PN), única institución pública encargada de garantizar la seguridad ciudadana en el país. A lo largo de su existencia, este cuerpo policial ha desarrollado un modelo que denomina “preventivo, proactivo y comunitario” (Policía Nacional de Nicaragua, 2011). Sin duda, la policía comunitaria en Nicaragua se distingue de sus semejantes en los países vecinos, ya que tiene sus orígenes en la revolución sandinista. Mientras las Policías Nacionales Civiles (PNC) de Guatemala y El Salvador surgen de los respectivos acuerdos de paz –firmados tras intensos cabildos entre las organizaciones guerrilleras y los gobiernos autoritarios de la época–, la Policía Nacional es fundada luego del triunfo del FSLN en 1979 y no tiene ningún vínculo con su antecesora, la desaparecida Guardia Nacional de la dictadura somocista. Más adelante, la alternancia en el poder tras la derrota del FSLN en las elecciones de 1990, el fin del proyecto revolucionario y el comienzo de un régimen neoliberal no significó un desmantelamiento de las estructuras policiales surgidas del sandinismo, aunque sí importantes cambios en la institución (Bautista Lara, 2005).

Habiendo delineado el origen de la Policía Nacional en Nicaragua, es importante mencionar que la mayoría de las fuentes internacionales y medios de comunicación que resaltan los elementos positivos de la labor policial no consideran a fondo las particularidades de su modelo comunitario dentro del contexto más amplio del desarrollo político del país. La policía comunitaria de Nicaragua difiere en varios puntos de los proyectos de policía comunitaria llevados a cabo a partir de los años 1990 en diferentes países latinoamericanos. Una cuestión central es su relación con el que ha sido el partido de gobierno desde 2007, el Frente Sandinista. En los diez años de

gobierno de Daniel Ortega en el siglo XXI, numerosos investigadores han advertido sobre lo que interpretan como un proceso de deinstitutionalización dentro del aparato estatal (Martí i Puig, 2010, 2013). Según los críticos, la reinstalación de la reelección presidencial indefinida por una Corte Suprema de Justicia con magistrados cercanos al FSLN a pesar de su inconstitucionalidad, la erosión de la oposición política formal, la expulsión del país de individuos y medios críticos al gobierno y las reiteradas acusaciones de fraudes electorales son algunas de las más visibles expresiones de dicho fenómeno. En esta coyuntura, se identifica también una politización de diferentes instituciones estatales alrededor de intereses que no responden al bien común de carácter nacional, sino al partido de gobierno como tal y a individuos específicos cercanos a su cúpula (Martí i Puig, 2013). Respecto a la Policía Nacional, se ha denunciado que esta politización implica tanto un actuar no imparcial en situaciones políticas delicadas (por ejemplo, en el caso #OcupaInss que será tratado en el cuarto capítulo) como un desgaste en la relación policía-ciudadanía –piedra angular del *community policing*– debido a reformas legales controvertidas que han desembocado en el entrelazamiento de estructuras estatales con figuras partidarias en el área de la seguridad local.

A la luz de este escenario, en el presente trabajo analizaré el desarrollo del modelo comunitario de la Policía Nacional de Nicaragua a partir del retorno del FSLN al poder, específicamente en el período 2007-2016. Pretendo explorar los elementos que apuntan a que la policía comunitaria –y por extensión, la Policía Nacional–, se encuentra implicada en un proceso de politización que perjudica su misión y su legitimidad ante la población. Con este fin, la siguiente interrogante guiará el análisis: *¿Cómo se ha transformado el modelo comunitario de la Policía Nacional de Nicaragua a partir del retorno del FSLN y qué elementos han conllevado a su politización actual?*

Para los objetivos de dicha investigación, me sustentaré en la definición de la politización desarrollada por Robert Reiner. Consciente del hecho de que toda institución policial es política *per se*, el sociólogo inglés establece una diferenciación entre una policía política y una policía *politizada*. En este sentido, una “policía politizada” es la que pierde legitimidad y aprobación pública debido a una coyuntura que la coloca en el centro de la controversia política abierta acerca de sus maniobras, tácticas o modos de operación y organización (Reiner, 2000, p. 9). De esta manera, la

politización es entendida como el fenómeno que revela la máscara de supuesta apoliticidad que encubre a la institución policial en su concepción de un cuerpo profesional, no beligerante y supuestamente neutral, de tal manera que evidencia sus políticas de facto (Reiner, 2000, p. 8).

Este énfasis en la policía comunitaria en la Nicaragua del siglo XXI aspira a contribuir en la iluminación de un punto ciego en el campo de los estudios de seguridad en América Latina. Pretendo poner a disposición elementos de análisis para paliar la mencionada falta de atención que se le da al caso nicaragüense en la academia, a pesar de sus particularidades y de los paradójicos niveles de percepción de seguridad en el área centroamericana. A nivel de conceptualización, busco aportar al debate teórico que gira en torno a la definición, naturaleza y efectos de la “policía comunitaria”, en este caso en su relación con sucesivos cambios en la estructura del régimen político en el que se pone en práctica este modelo policial. La policía comunitaria nicaragüense, nacida a raíz de la revolución sandinista, se ha mantenido como modelo policial vigente en el país a través del fin del gobierno revolucionario, dieciséis años de gobiernos conservadores que marcaron el inicio del neoliberalismo en el país y el retorno del FSLN y de Daniel Ortega en 2007. A partir de este caso, que presenta un modelo comunitario policial con fuertes elementos endógenos que no ha sido introducido por cuerpos policiales foráneos, retrataré la maleabilidad que puede alcanzar el *community policing* bajo circunstancias coyunturales determinadas. Esta flexibilidad se ve reflejada en las cambiantes dinámicas en el papel que juega la policía comunitaria como agente social frente al poder político.

Para realizar el análisis del caso nicaragüense, realicé cuatro entrevistas semiestructuradas con expertos en seguridad, consultores y antiguos policías en Managua entre diciembre de 2016 y enero de 2017. De los entrevistados, dos fueron parte del grupo de guerrilleros que en 1979 pasaron a fundar la Policía Nacional, luego ocuparon altos cargos en la misma durante décadas y ahora se encuentran en retiro. Los dos restantes se han desempeñado durante años como analistas de las políticas públicas de seguridad ciudadana en la región centroamericana desde la academia. Sus perfiles individuales serán elaborados brevemente cuando se los mencione más adelante.¹

¹ Adicionalmente, las entrevistas pueden ser consultadas en la sección de anexos al final de este trabajo.

Dichas entrevistas servirán como las fuentes primarias para acercarnos al fenómeno de la politización que afecta a la policía comunitaria. Para contextualizar y triangular dichas apreciaciones, utilizaré fuentes secundarias como artículos académicos, informes y estudios de organizaciones no gubernamentales y centros de investigación social nicaragüenses, así como, en menor medida, artículos de prensa relevantes.²

El presente trabajo se divide en seis capítulos. Primeramente, presentaré el marco analítico, introduciendo conceptos clave como policía comunitaria y politización policial, así como los elementos que Reiner establece para determinar el nivel de legitimidad del cuerpo policial: por ejemplo, el apartidismo, el uso racional de la fuerza o la efectividad, cuya ausencia expresa una tendencia politizante (cap. 2). Dichos factores serán aplicados más adelante al caso nicaragüense.

A continuación, haré un resumen sobre los procesos más importantes en las primeras décadas de la Policía Nacional en Nicaragua. Para ubicar históricamente y comprender mejor el período que nos concierne (2007-2016), seleccionaré las incidencias y tendencias dentro de la etapa anterior (1979-2006) que más han moldeado la naturaleza del trabajo comunitario policial actual en el país (cap. 3). El cuarto capítulo tematizará las transformaciones dentro del *community policing* nicaragüense desde el retorno al poder del FSLN en 2007, exponiéndolas en sus dimensiones jurídicas y en la estructura de la participación ciudadana que ha impulsado el gobierno y está anclada en los planes de seguridad pública. Adicionalmente, presentaré hechos clave acontecidos fuera del marco de la policía comunitaria, pero que han sido de gran importancia para identificar la politización de la institución policial bajo el nuevo gobierno de Ortega (cap. 4).

En el siguiente capítulo, desglosaré y analizaré los hechos previamente presentados a través de las dimensiones de Reiner sobre la legitimidad y politización de la policía (cap. 5). De esta forma, demostraré que la mayoría de los factores de politización identificados por dicho autor han surgido o se han intensificado en Nicaragua bajo el gobierno neosandinista del FSLN. Al final del capítulo, expondré cómo el modelo policial nicaragüense en general y el modelo comunitario en específico

² Cabe aclarar que, a pesar de ser las entrevistas la base principal de dicho trabajo, no se trata de un análisis de discurso de las mismas.

difieren en gran medida tanto de los sistemas implementados por los países vecinos del norte de Centroamérica como de la imagen pública que se ha presentado del cuerpo policial en los últimos años (cap. 5). Finalmente, en el último capítulo expondré las conclusiones del presente trabajo, subrayando de qué manera tanto el estudio de caso nicaragüense como el marco analítico utilizado pueden contribuir a enriquecer los estudios de seguridad contemporáneos (cap. 6).

2. Marco analítico: policía comunitaria y politización policial

2.1 Contexto y antecedentes regionales

Con el fin de las dictaduras militares en América Latina y el advenimiento de procesos democratizantes y a la vez neoliberalizadores en los años 1980 y 1990, surgió también una amplia cantidad de planes de reorganización, profesionalización y reorganización de las fuerzas de seguridad, tanto militares como civiles. Estos planes se originaron como respuesta a una crisis de legitimidad generalizada de dichas organizaciones, así como al repunte de la actividad delincriminal que acompañó al proceso de reducción de participación estatal, privatización de la economía y aumento de las actividades económicas informales a finales del siglo XX (Müller, 2010, p. 21).

Casi sin excepciones, uno de los paradigmas principales de estas reformas ha sido el enfoque anglosajón de “policía comunitaria”³ con el fin de mejorar la relación entre la fuerza policial y la comunidad (Frühling, 2012). A pesar de la implementación de modelos de “mano dura” y “tolerancia cero”, particularmente a inicios del siglo XXI (Ungar y Arias, 2012), el modelo comunitario continúa siendo considerado un ejemplo a seguir por numerosos ministerios de gobernación, jefaturas de policía y gobiernos centrales en muchos países de la región, tanto a nivel local como nacional. Aunque los aportes teóricos y programáticos del modelo comunitario fueron gestados en Inglaterra y Estados Unidos décadas antes de su implementación en América Latina (Waddington, 2014, cap. 8), muchos de sus elementos fueron “redescubiertos” al ser considerados pertinentes para la región. Esto se debió, por un lado, a las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que Latinoamérica atravesó durante la transición a gobiernos civiles y, por otro lado, al mencionado incremento exponencial del crimen y

³ Llamada en algunos casos “policía de proximidad”, término prácticamente inexistente en el contexto del caso a analizar.

el delito en ese mismo período (Müller, 2010). En dicho contexto, diferentes variantes relacionadas al modelo anglosajón fueron incorporadas por departamentos policiales en países como Brasil (São Paulo y Belo Horizonte, entre otros), Colombia (Bogotá) o Chile (Frühling, 2009, p. 24), sin mayor esfuerzo por incluir cambios estructurales acordes a las diferencias entre las sociedades donde fueron creadas y aquellas donde se implementarían. Los intentos de poner en práctica nuevos conceptos, estrategias y métodos en el actuar policial, con la policía comunitaria como una de sus protagonistas, son en ocasiones llamados colectivamente la “reforma policial latinoamericana” (Sain, 2009).

2.2 Community Policing

El concepto de policía comunitaria (*community policing*) surge a raíz de la ola de protestas estudiantiles y sociales de los años 1960 y 1970 en numerosas metrópolis, en su mayoría de los países industrializados de Europa occidental y Norteamérica (U.S. Bureau of Justice Assistance, 1994, p. 6). Dichas protestas aportaron sustancialmente a la visibilización de la crisis del modelo policial entonces reinante, considerado cada vez más ineficiente e incapaz de garantizar la seguridad de la población, especialmente en los vecindarios más vulnerables y marginados de sus ciudades (Neild, 2000, pp. 4-5). A pesar de que Sir Robert Peel, fundador de la Policía Metropolitana de Londres en el siglo XIX y uno de los principales promulgadores de la fuerza policial moderna, había definido la relación con la comunidad postulando que “...the police are the public and the public are the police” (Braiden, 1992), la narrativa académica predominante promulga que la cercanía a los ciudadanos sufrió un desgaste inmenso durante el siglo XX. Esto se debió en gran parte a la implementación de tecnologías vehiculares y de telecomunicaciones en la llamada policía reactiva (Frühling 2012, p. 77), las cuales desplazaron a la figura tradicional de la vigilancia barrial a pie (U.S. Bureau of Justice Assistance, 1994, pp. 5–6). De esta manera, el modelo comunitario representa un intento por regresar a las prácticas policiales fundacionales o, al menos, a aquellas idealizadas por la narrativa oficial como prácticas originales o auténticas de la institución. Estas prácticas consideradas originarias pueden ser identificadas en tres de los nueve principios policiales definidos por Peel en 1829: (i) la naturaleza preventiva en lugar de represiva de la policía, (ii) la subsuma de las habilidades policiales a la aprobación pública de sus actos y comportamiento, y (iii) el deber de asegurar la

cooperación dispuesta y voluntaria de la población en el mantenimiento de la ley (Chakraborty, 2003, p. 252).

Por otro lado, este modelo ha sido visto por analistas más críticos meramente como un método más encubierto de penetrar comunidades con el fin de adquirir información (Bunyan, 1981; Gordon, 1984). Sin embargo, el modelo de policía comunitario no solo ha capturado una gran adhesión a nivel internacional, sino que es considerado un “éxito político sin precedentes” dentro de las estructuras policiales (Waddington, 2014, p. 206).⁴

Más allá de su popularidad, el hecho de que el modelo comunitario haya sido promovido en numerosos países sin un enfoque diferenciado y sin tomar en cuenta las distintas realidades, relaciones de poder, estructuras y problemas específicos de las sociedades receptoras es, cuando menos, problemático. El éxito o fracaso de cualquier modelo, y la policía comunitaria no es la excepción, depende no solo de su potencial teórico o de sus antecedentes en otros contextos, sino en gran parte de la manera en que se adapta a las particularidades de determinado espacio. En los últimos años han surgido dentro del análisis académico voces que realzan la importancia de esta contextualización de cada proyecto policial comunitario así como las debilidades de la exportación sin reparo de modelos paradigmáticos de países occidentales a países anteriormente colonizados (Müller 2010, pp. 22-23). En este contexto, y orientado al estudio de caso, considero menester definir lo que comprendo como policía comunitaria, tomando en cuenta el estado y los avances académicos al respecto. La policía comunitaria es un cuerpo de seguridad pública, usualmente parte de una institución nacional o federal mayor, que actúa de manera desarmada y pretende mantener la paz y el orden a través de la coordinación preventiva y responsiva con las comunidades a las que sirve, organizando asambleas, seminarios, talleres, actividades deportivas e informativas y patrullas rutinarias a pie. Esta cercanía, coordinada en la mayoría de los casos a través de intermediarios o *brokers* locales –ya sean estatales, no gubernamentales, movimientos sociales, o de otra índole (Müller, 2010, p. 28)– se suele contraponer a políticas de seguridad que realzan la importancia del armamento, la

⁴ Waddington se refiere a “éxito político” en tanto que se ha logrado establecer como el paradigma favorito de numerosos cuerpos policiales en múltiples países, y no necesariamente al éxito de los programas comunitarios en relación a los objetivos alcanzados, el cual puede variar ampliamente entre un órgano policial y otro.

tecnificación, el uso de la intimidación física y el arresto, así como de demás medidas responsivas.

Ahora bien, en el campo de los estudios de seguridad ha resultado un tanto complejo desarrollar un marco teórico sólido para analizar el modelo de policía comunitaria. Una razón de ello es que las prácticas de la policía comunitaria deben ser integradas, por antonomasia, a su ámbito espacio-temporal y a las características, condiciones y limitaciones del entorno en las que tienen lugar, por lo cual significan muchas cosas diferentes para diferentes personas (Chakraborty, 2003, p. 251). Sin embargo, el denominador común de la policía comunitaria es “prevenir o minimizar el delito a través del conocimiento de la comunidad” (Waddington, 2014, p. 208). Son notables algunas síntesis del trabajo comunitario policial como la de D.H. Bayley (Bayley, 1996) con el acrónimo “CAMP”: *consultación* con el público local, *adaptación* de los métodos policiales al contexto *in situ*, *movilización* de la población y de las agencias locales contra el crimen y el desorden, y la solución de problemas (*problem-solving*).

A pesar de lo anterior, ya que el modelo comunitario es desarrollado por los propios departamentos policiales como un conjunto de reacciones a los problemas concretos de los ciudadanos, la teoría se ha encontrado a menudo rezagada, siendo a su vez responsiva a los acontecimientos y las decisiones del campo de las políticas públicas (Fielding, 2002, p. 147). Como afirma Feth (2008), mucha de la literatura se concentra en la promoción de acción concreta y no en el análisis a profundidad del concepto de policía comunitaria en sí. Waddington encuentra en esta vaguedad uno de los factores determinantes para la atractividad generalizada del modelo comunitario. El autor inglés elabora una dura crítica al modelo comunitario y lo conceptualiza como una “amplia filosofía” que sirve a los intereses de los administradores policiales al ser “vaga, imprecisa y mal planteada” (Waddington, 2014, p. 217).

No obstante, en las últimas décadas se han realizado esfuerzos académicos para esclarecer tanto el *qué* como el *cómo* de la acción policial comunitaria. Entre ellos, el trabajo de Roger Fielding (2002) aborda el problema de la deficiencia de un marco teórico consolidado que alimente el estudio del trabajo policial comunitario.

Fielding analiza los aportes de la teoría de sistemas, el enfoque de la estructuración y las reflexiones sobre la relación sistema-agencia como posibles fuentes de análisis teórico para el fenómeno. El autor reconoce las cualidades del estructuralismo y del individualismo metodológico —en tanto representantes de ambas caras de la dicotomía sistema-agencia— para sentar las bases de una teorización del trabajo comunitario de la fuerza policial. A continuación, y con el propósito de distanciarse de la literatura concentrada predominantemente en casos empíricos sobre el tema, denuncia el postulado de que “todo es relevante” (Fielding, 2002, p. 158), que adjudica a los análisis fundamentados en la teoría de sistemas. El autor nos propone refinar los factores dentro del análisis sistémico sobre el impacto de los programas comunitarios y establecer, guiados por fuentes de investigación, una serie de factores seleccionados para la teoría, escogiendo los que se definan como tendencialmente más relevantes.

A continuación, Fielding propone tomar en cuenta la *interacción* entre los factores considerados. A manera de ejemplo, si se quiere medir el efecto de un marco legal determinado en los programas de policía comunitaria, el autor propone considerar el desempeño (“el calibre”) de los oficiales seleccionados para dichos programas desde una perspectiva legal, ya sea infracciones denunciadas por la ciudadanía o trabajadas por el departamento de asuntos internos. De este modo, es posible alejarse de la visión de que “todo es relevante”, que ha sido propuesta para el estudio de la policía comunitaria por la teoría de sistemas clásica.

El siguiente paso contempla considerar la temporalidad dentro del marco de análisis: el impacto y la transformación del programa comunitario y su significado para la fuerza policial y para la población en general en un período de tiempo definido. El modelo de Fielding queda entonces completo: se selecciona un factor a analizar, se mide en su interacción con otros factores y se delimita dentro de un marco temporal determinado. El autor subraya la importancia de concebir al trabajo policial como un sistema:

The approach outlined here is fundamentally about seeing policing as a system. One characteristic of systems is that change in one part has effects on other parts to which it is only indirectly connected. Our research needs to attend to these connections, which are exposed in the interrelation of action and structure. A single programme may be working on its own terms, but may

impede or be counteracted by other programmes. (Fielding, 2002, p. 161)

2.3 ¿Policía política o policía *politizada*?

Después de haber delineado el origen histórico de la policía comunitaria y de haber presentado el marco analítico para acercarnos a ella, dirijamos ahora nuestra atención al concepto de la politización, específicamente dentro de los estudios policiales.

Partiendo de la premisa que determina que todas las relaciones con una dimensión de poder son relaciones políticas *per definitionem* (Reiner, 2000, p. 2), de manera que la policía debe ser vista siempre como “una organización social creada y sostenida por procesos políticos” (Skolnick, 1972, p. 41, citado en Reiner, 2000), considero importante establecer una fina diferencia entre una institución política y una politizada. Con relación a la policía, hablamos de un órgano politizado cuando este es “el centro de controversia política abierta alrededor de sus maneras, tácticas o modo de operación y organización” (Reiner, 2000, p. 3). Es decir, más allá de que la policía sea, sin duda, una institución política, esta puede o no pasar por un proceso de politización dependiendo del papel que juegue en la coyuntura política concreta. Para Reiner (2000, p. 78), este proceso de politización tiene como resultado una pérdida de legitimidad del cuerpo policial ante el público, por lo que según este esquema los conceptos “legitimidad” y “politización” podrían considerarse antagónicos.

En su libro *The Politics of the Police*, publicado originalmente en 1984, Reiner realiza un detallado análisis histórico, político y tipológico del cuerpo policial británico y su devenir a finales del siglo XX. A pesar de las marcadas diferencias entre la sociedad inglesa y la nicaragüense, las cuales nunca deben ser subestimadas, considero sus aportes analíticos acerca de los procesos (des)politizantes en el quehacer policial útiles para nuestros propósitos. No obstante, es menester mencionar también la divergencia entre la importancia de ciertos factores para la policía de un país y del otro, lo que haré cuando considere pertinente. Uno los ejemplos más representativos de esta divergencia es la relación con las minorías étnicas en el trabajo policial. La policía comunitaria inglesa se enfocó durante su gestación en reducir la tensión dentro de las comunidades urbanas de jóvenes negros, hijos de inmigrantes y personas en situación de riesgo. Si bien no cabe duda de que el racismo y la discriminación son problemas que

recorren transversalmente la sociedad nicaragüense, sus dimensiones, expresiones y urgencia para las autoridades policiales son intrínsecamente diferentes al escenario británico.⁵

Reiner establece que las fuerzas policiales de la Isla habían alcanzado un nivel de legitimación y despolitización que fue sostenible hasta los años 1950, para luego entrar en una larga crisis (generalizada y no solo restringida al país) donde la politización del cuerpo del orden se vuelve cada vez más evidente. Esta politización surge para Reiner a raíz de una larga lista de escándalos, denuncias y acusaciones que pusieron a la Policía en la mira de la atención pública como el incremento en las muertes bajo custodia policial,⁶ el aumento en la expedición de armas de fuego a oficiales, la disminución en la tasa de esclarecimientos del delito o bien “los cercanos paralelismos” entre el contenido de las declaraciones del partido conservador británico acerca de la ley y el orden y los comunicados de la Federación Policial⁷ durante la campaña de las elecciones generales de 1979, que según el autor pusieron en duda el alegado apartidismo o carácter no deliberante de la institución (Reiner, 2000, pp. 69-79).

En aras de respaldar su tesis, el criminólogo tipifica una serie de factores necesarios para consolidar la legitimidad policial que, al erosionarse o no estar presentes, promueven el deslice de la institución hacia la controversia política.⁸ Los ocho factores son: el imperio de la ley, el apartidismo, la organización burocrática, la efectividad policial, el rol de servicio, la prevención policial, la estrategia de la mínima fuerza (o uso racional de la fuerza) y la incorporación de la clase obrera.⁹ Con el afán de simplificar el análisis, he ordenado los ocho factores en tres dimensiones superiores: imparcialidad, competencia/organización y cercanía a la población (véase Tabla 1).

⁵ Waddington incluso expresa que ““Community policing” seems only to make sense as an ideological re-definition and re-legitimation of the policing mandate in the context of an *increasingly plural and culturally heterogeneous society*” (2014, cursivas añadidas).

⁶ Pasando de 8 en 1970 a 48 en 1978.

⁷ Se trata de la *Police Federation of England and Wales*, asociación gremial de oficiales de Policía fundada en 1919.

⁸ Reiner lo llama la transformación de la policía de *pods* (término coloquial de valor neutro) a *pigs* (cerdos), término antagónico favorito de muchos jóvenes anglosajones.

⁹ El autor inglés incluye además a la juventud y las minorías étnicas con especial énfasis en los afrobritánicos, por lo que cuando me refiera a su definición de clase obrera, esta será presentada en cursiva.

Tabla 1. *Factores de despolitización/legitimación policial según Reiner (2000)*

Dimensión I: imparcialidad	Dimensión II: competencia/organización	Dimensión III: cercanía a la población
Imperio de la ley	Organización burocrática	Papel de servicio
Apartidismo	Efectividad	Prevención policial
		Uso racional de la fuerza
		Incorporación de la <i>clase obrera</i>

La dimensión *imparcialidad* incluye los factores que evitan el desarrollo de una politización entendida como la arbitrariedad y la parcialidad en la interacción de la policía con otros órganos estatales como la fiscalía, defensoría del pueblo o partidos políticos –ya sean gobernantes o de oposición–. El grupo *competencia/organización* aglomera elementos concernientes al desempeño eficaz de la estructura organizativa. En él se incluyen las plataformas burocráticas impersonales que previenen actos de corrupción, así como la efectividad en el esclarecimiento y resolución de casos criminales.

Finalmente, la tercera dimensión abarca los factores tradicionalmente asociados al trabajo con la comunidad que evitan la politización en el sentido que aclaramos anteriormente. Son los factores que realzan el papel de la institución como un *servicio* y no una *fuerza*. Reiner subraya la dicotomía en la interpretación de la policía ya sea como un servicio o bien como una fuerza (*police service* vs. *police force*). Este debate concierne al rol principal de la institución, ya sea para solucionar diversos problemas sociales (servicio) o para hacer cumplir el derecho penal (fuerza). Es evidente la afiliación del paradigma comunitario a la interpretación de la policía como un servicio. De esta forma, en la tercera dimensión se localizan el rol preventivo personificado por el policía patrullando a pie, el uso racional de la fuerza en lugar de la “mano dura” y el trabajo de acercamiento a los “elementos económicamente marginales de la sociedad” (Reiner, 2000, p. 80).

Es importante tomar en cuenta que los factores aquí agrupados en diferentes dimensiones se entrecruzan y hasta pueden ser incompatibles entre sí. Un ejemplo de ello es la incongruencia entre la naturaleza personal de la policía comunitaria y los esfuerzos para elevar la efectividad policial a través del incremento de “tecnología,

centralización, especialización y profesionalización”.¹⁰ Estas transformaciones no coinciden con varios factores como el papel de servicio o la policía preventiva y divergen en gran medida de la figura emblemática del patrullero a pie o *bobby on the beat*, mitologizada como el ideal del policía cercano a la comunidad.

Como vemos, Reiner revela la estrecha relación inversa entre el trabajo comunitario de la policía y el fenómeno de la politización como pérdida de legitimidad: cuatro de los ocho factores *despolitizantes* son prácticas insignia y clásicas del modelo comunitario, correspondientes a la dimensión número III de nuestro esquema. Según el ejemplo presentado por el inglés, un deterioro en el actuar de programas comunitarios no solo es negativo para la legitimidad de dicho modelo, sino que aporta, junto a otros factores, a correr el riesgo de la politización del órgano policial en su conjunto. En el caso latinoamericano, el potencial *democratizante* fue uno de los grandes postulados del modelo policial comunitario en el marco de las reformas de finales del siglo XX. Como lo describe Marcelo Sain:

La reforma policial debía contextualizarse en un cambio profundo de la relación entre el Estado y la sociedad centrado en la articulación de instancias de participación de la comunidad en los asuntos locales de la seguridad pública. En este entendimiento, la articulación colectiva y la participación comunitaria tendrían una fuerte impronta democrática, garantizarían un eficiente control social sobre la institución policial y sobre las autoridades políticas. Asegurarían una gestión integral y democrática de las conflictividades locales y quebrarían, con ello, tanto el monopolio policial en el gobierno de la seguridad pública como el desempeño abusivo o deficiente de la policía. De este modo, se posicionó y proyectó la participación ciudadana en asuntos locales de la seguridad, y, particularmente, en el control del desempeño policial como una instancia disparadora de una serie de cambios institucionales tendientes a lograr prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. (Sain, 2009, p. 21)¹¹

En su ideal-tipo, la policía comunitaria debía fortalecer, acentuar e impulsar los procesos democratizadores posdictaduras en la región latinoamericana, ya que “haría posible el control social del desempeño de las policías y facilitaría la intervención de las

¹⁰ Dicha estrategia se documenta en numerosos cuerpos policiales de América Latina a lo largo de las últimas décadas, como en Brasil, Guatemala o El Salvador (Hume, 2007).

¹¹ Es importante acotar que el autor enumera las metas planteadas por el modelo comunitario en la reforma policial latinoamericana, para después explayarse en una fuerte crítica a los verdaderos resultados del proyecto. Estos fueron, según el autor, un desentendimiento entre las instituciones policiales por un lado y agrupaciones comunales por el otro, debido en parte a un deficiente o inexistente análisis de las dinámicas sociales locales, importando programas y técnicas consideradas efectivas en otros países. Este desentendimiento no habría logrado cambiar ni mejorar significativamente la relación policía-comunidad, a pesar de las iniciativas comunitarias.

organizaciones comunitarias y vecinales en la administración de estos asuntos” (Sain, 2009, p. 22). Más allá de los resultados verdaderos de la reforma policial que varían según país y organización, es evidente que el modelo comunitario se presenta como un factor *democratizante* y por ende *despolitizante* de la institución policial, difícilmente compatible (al menos conceptualmente) con regímenes y tendencias autoritarias como las que la región había dejado atrás en las últimas décadas.

Volviendo a Reiner, llama la atención que, según el autor, la politización policial concuerda temporalmente con el advenimiento del paradigma comunitario (1960-1980). Esta aparente paradoja se explicaría tomando en cuenta la deficiente efectividad de los enfoques comunitarios y de cercanía que, a pesar de ser positivos, no lograron enfrentar a cabalidad los retos policiales en la sociedad inglesa de la posguerra. La valoración de Reiner se permite acoplar al concepto de Fielding previamente presentado: considerando al actuar policial como un sistema, reconocemos el efecto que tiene o puede tener un programa en otro con el cual no está directamente conectado.

La cuestión de la *transformación* del trabajo policial comunitario, piedra angular de este trabajo, se presta a ser abarcada por el modelo presentado por Fielding. De esta manera podemos considerar el trabajo policial en Nicaragua con su modelo comunitario insignia como factor *macro* principal, su relación con la élite política gobernante como factor secundario y la eventual politización del modelo como resultado. El marco temporal de nuestro análisis comprende la década que inicia con el retorno de Daniel Ortega al gobierno nacional y llega hasta la actualidad (2007-2016). Los procesos de politización –comprendida esta como involucramiento policial en controversias políticas abiertas– serán analizados a partir de las transformaciones jurídicas y dentro del modelo de participación ciudadana que sustenta al trabajo comunitario. Este análisis será enmarcado y complementado con las entrevistas realizadas a investigadores nicaragüenses expertos en temas de seguridad ciudadana y fuerzas armadas.

Si bien el trabajo comunitario forma parte de los factores despolitizantes presentados en la tabla 1, este también puede ser influenciado por el fortalecimiento o la deficiencia de factores de otras dimensiones como el imperio de la ley o la efectividad de la organización. Debido a que mi objeto de análisis es la transformación del órgano policial nicaragüense a raíz de un cambio de gobierno, le dedicaré particular atención a

la relación con el poder ejecutivo y, de esta manera, al papel que ha jugado esta relación en colocar a la policía en el centro de la controversia política abierta. Para evaluar la aplicabilidad de los aportes teóricos aquí expuestos al caso nicaragüense, es menester revisar las particularidades del modelo policial y de seguridad ciudadana en cuestión, tomando en cuenta su desarrollo histórico. A esto nos dedicaremos en el siguiente capítulo.

3. Precedentes históricos: Policía Nacional y policía comunitaria en Nicaragua (1979-2006)

En las siguientes páginas haré un breve *racconto* del desarrollo político e histórico de la Policía Nicaragüense, seleccionando algunos pasajes particularmente excepcionales y relevantes para nuestro tema. Se trata simplemente de subrayar elementos históricos que nos permitan comprender y posteriormente analizar la relación entre el modelo comunitario de la Policía Nicaragüense y la politización de la institución desde 2007.¹²

3.1 La Policía Sandinista (1979-1990)

En su libro *Nicaragua y el FSLN ¿Qué queda de la revolución?*, Salvador Martí i Puig (2009, p. 434) habla de la “excepción nicaragüense” en referencia a la particularidad del sistema político que surgió del seno de la revolución sandinista en comparación con el desarrollo del resto de los países de la región centroamericana. A la hora de analizar las fuerzas policiales centroamericanas, la definición de excepción para el desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua en relación con sus vecinos también puede ser acertada en numerosos aspectos.¹³ Esto se fundamenta en el hecho de que este desarrollo ha sido marcado por el proceso revolucionario sandinista, como la mayoría de los acontecimientos políticos de envergadura del país en las últimas décadas.

La Policía Sandinista (PS) surge a raíz del triunfo de las columnas guerrilleras

¹² Para un análisis más completo y complejo de la etapa fundacional de la policía y su papel en el desarrollo político del país hasta 2006, recomiendo consultar el libro *Policía, Seguridad Ciudadana y Violencia en Nicaragua* de Francisco Bautista Lara (2005).

¹³ De hecho, también se habla de Nicaragua como una posible “excepción en Centroamérica”, en referencia a los índices de criminalidad y delito en el país, marcadamente inferiores a los de sus vecinos del norte (Cajina, 2013).

del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en la revolución contra la dictadura familiar de Anastasio Somoza Debayle en 1979. Con el profundo reordenamiento de todas las instituciones estatales llevado a cabo por la rRevolución, el nuevo gobierno se ve en la necesidad urgente de conformar fuerzas del orden, tanto civiles como militares, luego de la derrota y del consecuente desmoronamiento de la Guardia Nacional, ejército que asumía también funciones policiales durante el casi medio siglo de régimen somocista.¹⁴ Los antiguos guerrilleros del FSLN, en su mayoría muy jóvenes y de diferentes trasfondos profesionales, comienzan entonces a integrar las estructuras de la flamante Policía (Bautista, 2017).

Ya en el “Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua”, publicado un mes después de la victoria militar sandinista, se hace una breve mención del nuevo cuerpo policial aún en formación:

Art. 27.- La Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial que tome en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección de la ciudadanía. Mientras no se dicte la ley correspondiente, el Ejército Nacional asumirá provisionalmente las funciones de policía en todo el país.¹⁵

Luego de esta breve mención en la que sería la primera Constitución provisional de la Nicaragua revolucionaria, la Policía Sandinista es fundada el 5 de septiembre de 1979 y sus fundamentos orgánicos son definidos un año después con la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista. En este proceso, la Policía queda adscrita al Ministerio del Interior mientras que el también recién nacido Ejército Popular Sandinista (EPS) se adjudica al Ministerio de Defensa. De esta manera, y a diferencia de la extinta Guardia Nacional, las fuerzas policiales y militares quedan claramente separadas en sus funciones orgánicas, administrativas, funcionales y operativas (Cajina, 2000).

En su escrito *Nicaragua: De la Seguridad del Estado a la Inseguridad*

¹⁴ Habiendo sido entrenada por los marines estadounidenses en los años 1920 y 1930, la Guardia Nacional tuvo como primer director a Anastasio Somoza García, fundador de la dinastía. A pesar de numerosos rumores de alzas y motines, el órgano se mantuvo leal a Anastasio Somoza Debayle, hijo de Somoza García, hasta el final de su gobierno que llegó con la huida del dictador del país el 17 de julio de 1979. A lo largo del período somocista y especialmente en las últimas semanas de la guerra, la GN fue acusada de numerosos asesinatos en masa, torturas y demás violaciones contra los derechos humanos de la población civil. En estas denuncias destacaron los crímenes de la Escuela de Entrenamiento Básico de Infantería (EEBI) a cargo del siguiente miembro de la familia y heredero presunto de Somoza Debayle, Anastasio Somoza Portocarrero (Booth, 1982).

¹⁵ Estatuto Fundamental, accesible en la página web <http://bit.ly/ScoGVN>.

Ciudadana, el historiador y experto en seguridad Roberto Cajina (2000) identifica tres etapas diferentes de la Policía en Nicaragua desde 1979: (i) el período formativo de la Policía Sandinista (1979-1981), (ii) la etapa del impacto distorsionador de la guerra (1982-1989), y (iii) el período de institucionalización y modernización de la base jurídica (1990-1999). Como veremos a continuación, y con base en las fuentes consultadas (principalmente las entrevistas realizadas), considero que se puede hablar de una cuarta etapa iniciada en 2007 y que abarca hasta la actualidad, caracterizada por diversos cambios que emergieron a partir del retorno del FSLN y de Daniel Ortega al poder.

Las características de la primera etapa son, entre otras, la organización y despliegue de la fuerza pública y la definición de sus normas básicas operativas y administrativas. Esta fase también sobresale estadísticamente por una drástica reducción del delito en todas sus modalidades hasta 1983.

La segunda fase histórica, según Cajina, está marcada por la guerra civil que el gobierno revolucionario afrontó contra la insurgencia antisandinista de la contrarrevolución, la cual fue armada, equipada y asesorada por el gobierno estadounidense de Ronald Reagan (Kruijt, 2011). Cajina argumenta que la politización de la policía se intensifica debido al recrudecimiento de la guerra. En este contexto, la politización se refiere a la falta de imparcialidad (véase Tabla 1, p. 16 de este trabajo). La Policía entra en controversias políticas al darse “un sesgo militar-vertical (...) sin una clara diferenciación del Partido de Gobierno” (Pichardo, 1999). Al mismo tiempo, la institución se ve obligada a abandonar su tendido territorial en amplias zonas rurales, las cuales eran los teatros de guerra principales y donde regía la autoridad del Ejército Popular Sandinista sobre todo otro órgano estatal. Vale mencionar que la distribución de la autoridad estatal en zonas de presencia predominantemente policial en cascos urbanos y principalmente militar en zonas rurales se extiende en el país hasta el día de hoy, con el involucramiento del ejército en tareas como la protección de las labores productivas, la reacción ante desastres naturales, la lucha contra el narcotráfico y una exitosa campaña de desminado luego de los acuerdos de paz, focalizadas todas en el campo (Cajina, 2016). Es precisamente en el contexto de movilización social del período revolucionario que se sientan las bases del modelo policial comunitario nicaragüense, el cual según el discurso institucional sigue vigente hasta hoy. En él se identifican dos

componentes clave, endógenos tanto de la institución como del contexto revolucionario: el jefe de sector policial y el trabajo en conjunto con las organizaciones de masas sandinistas.

El policía jefe de sector ha sido la pieza clave de la policía comunitaria desde el inicio de la institución.¹⁶ Surgido a inicios de la revolución, este programa consiste en dividir a todo el país en sectores sinópticos, asignado cada uno a un oficial responsable. De esta manera, cada uno de los 153 municipios de Nicaragua –división administrativa más pequeña del país– se organiza en numerosos sectores de operación para la misma cantidad de jefes, quienes son los vínculos más importantes en la relación policía-comunidad (Policía Nacional de Nicaragua, 2011). Como lo describió Cajina¹⁷ al ser entrevistado (2016):

Con la Policía nace un concepto que no existe en Centroamérica, y yo creo que prácticamente en América Latina, que es el policía “jefe de sector”. El jefe de sector era el policía que estaba en la comunidad, usualmente vivía en la comunidad, era parte de la comunidad y entendía los problemas o preguntaba, además que los vivía, también, los problemas. Y era el que daba respuesta o el que buscaba que se diera respuesta a los problemas de seguridad que tenía la comunidad, en general. Sin embargo, a raíz ya más o menos del 84-85, en la medida en la que la guerra de la Contra arrecia, el jefe de sector pierde su naturaleza original, es decir, de ser el contacto entre la institución y la comunidad. Pierde su naturaleza original porque prácticamente se convierte en una especie de informante político, ya los problemas de la comunidad ya no son su prioridad, sino los problemas de la Revolución.

De esta manera, el jefe de sector se desempeña como agente de seguridad ciudadana y con el paso del tiempo también como actor político, responsable de mantener el orden revolucionario ante el recrudecimiento de la guerra de la *Contra*. Al mismo tiempo, coordina con las organizaciones de masas revolucionarias¹⁸ diferentes

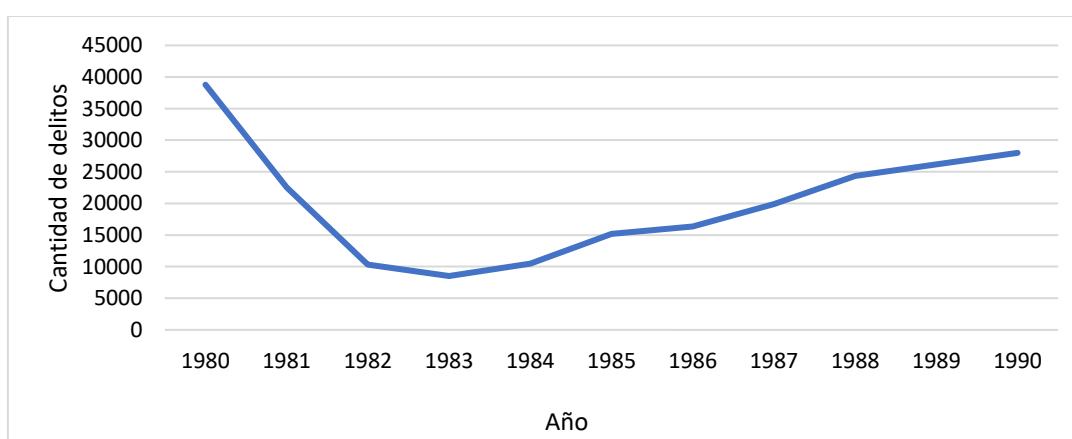
¹⁶ Vale mencionar que la policía comunitaria de Ciudad de México incorporó en el siglo XXI un sistema con oficiales llamados “jefes del sector”, encargados de la relación con la población (Müller, 2010). No está claro si hay alguna relación entre ambos o si la nomenclatura es solo una factible coincidencia.

¹⁷ Roberto Cajina estudió una maestría en historia en la Universidad de Indiana y luego trabajo en el Instituto de Estudios del Sandinismo durante la revolución sandinista. Asesoró al vicepresidente Sergio Ramírez y al General y Ministro de Defensa Humberto Ortega en diferentes proyectos de investigación histórica y militar. En los años 90 se incorporó a los estudios en seguridad con la publicación del libro *Transición Política y Reconversión Militar en Nicaragua*. Es miembro fundador de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y publica regularmente artículos en medios de comunicación y publicaciones científicas de Nicaragua y de otros países.

¹⁸ La revolución sandinista fomentó y organizó la movilización de diferentes sectores sociales y gremiales como mujeres, estudiantes, profesionales, campesinos, etc. Así se fundan organizaciones como la Juventud Sandinista 19 de Julio, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza

programas de acción comunal como limpieza de parques, vigilancia revolucionaria, concientización ambiental, etc. Una de las organizaciones más relevantes en este ámbito debido a su extensión (llegando a tener más de 500 000 miembros) son los Comités de Defensa Sandinista (CDS), organizados en numerosos barrios y a nivel de cuadradas (Adam, 1988). De esta primera fase nacen los fundamentos de la relación policía-comunidad en Nicaragua que, como veremos a continuación, deberá mutar a partir del fin de la revolución en 1990. Es también en estos primeros años de existencia de la Policía Sandinista que se registra la disminución más drástica del delito en todas sus modalidades a nivel nacional (Fig. 1). Esta evolución contradice la tendencia general acerca del desarrollo de la criminalidad en zonas de posguerra, considerando que la mayoría de las ciudades posconflicto experimentan niveles agudos de inseguridad (Hills, 2009). La explicación para este fenómeno no ha sido investigada a fondo en la literatura disponible, aunque Roberto Cajina lo adjudica a un alto grado de cohesión y unión social equivalente a un “compromiso con la revolución” en los meses inmediatamente posteriores al fin de la guerra y el triunfo del FSLN.¹⁹

Figura 1. Reducción inicial y posterior aumento de la ocurrencia delictiva en todas sus modalidades durante la década revolucionaria (1980-1990)



Fuente: Policía Nacional, Anuario Estadístico (1998)

Cabe destacar que a pesar del sesgo partidista que según las fuentes

(AMNLAE) y la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC). Todas tienen como fin representar los intereses de sus miembros bajo la bandera común del sandinismo y del FSLN (Adam, 1988).

¹⁹ “La época de oro de la seguridad ciudadana en Nicaragua va del 79 al 83, aproximadamente. Con una reducción considerable de la tasa de delitos, todos los delitos. Creo que la explicación, que no es subjetiva, pero sí está fundamentada en el hecho de que Nicaragua estaba comprometida con la Revolución, no solamente la Policía, sino toda la sociedad nicaragüense, en su conjunto, estaba comprometida con la Revolución. Y entonces había un componente ético, de servicio de la institución a la sociedad”. (Cajina, 2016).

independientes y la misma institución se tendía sobre la Policía Sandinista en el período revolucionario, esta no desempeñaba tareas de inteligencia, al menos no de manera sistemática. Dicho papel era asumido por la Dirección General de Seguridad del Estado (DGSE), supeditada también al Ministerio del Interior pero con estructuras, personal, programas y responsabilidades independientes a los de la Policía. Entre las tareas de la DGSE se contaban labores de inteligencia, contrainteligencia, control migratorio, de prisiones, fuerzas especiales y dirección política (Wilson, 1991/1992). La DGSE fue así la institución que vigilaba actividades contrarrevolucionarias y disidentes y se vio asesorada masivamente por órganos de seguridad de otros países, principalmente por el Ministerio de Seguridad del Estado de la Alemania Oriental (la célebre policía secreta *Stasi*). La PS se vio entonces en gran parte exenta de las tareas represivas del aparato revolucionario y pudo maximizar por su lado la ayuda de los países socialistas desarrollando sus técnicas de criminalística y forenses (Orozco, 2016). Paradójicamente, debido a la coyuntura del país, al estar separada orgánicamente de la Seguridad del Estado, la Policía Sandinista logró alcanzar un considerable nivel de profesionalismo en su campo de acción, a pesar de su claro vínculo al partido de gobierno, ya que la DGSE actuaba como “pararrayos” de las tareas de vigilancia más represivas. Al mismo tiempo, la Policía se mantuvo también alejada de la mayoría de las acusaciones de violaciones a derechos humanos adjudicadas a la DGSE por parte de grupos de oposición nicaragüenses, de la Casa Blanca y de organizaciones como *Americas Watch* (Wilson, 1991/1992, p. 342).

3.2 La Policía Nacional durante el advenimiento neoliberal (1990-2006)

Con la derrota en las urnas del Frente Sandinista en febrero de 1990, el fin del proceso revolucionario y el ascenso de un gobierno civil neoliberal, inicia una nueva fase institucional para la Policía Nicaragüense. Los cambios a lo interno de la institución son definidos por las condiciones políticas de la Nicaragua neoliberal y postsandinista. Sobresale la necesidad de un mínimo consenso entre el campo de la derecha gobernante, liderada por la presidenta Violeta Barrios de Chamorro y su ministro de gobernación Antonio Lacayo, y el campo del FSLN con la urgencia de establecerse ahora como principal partido de oposición, dentro del cual progresivamente se perfiló la dirección cada vez más solitaria y autocrática de Daniel Ortega y su círculo

de poder (Martí i Puig, 2009b, pp. 39-44).²⁰ El gobierno antisandinista se ve obligado a reconocer al FSLN como una fuerza política legítima, que aglomera alrededor del 40% del electorado y que posee el capital político suficiente para preservar algunos elementos del Estado revolucionario, siendo la Constitución de 1987 uno de los principales.²¹ Precisamente de esta condición surge una de las particularidades de la Policía Nicaragüense en comparación a sus vecinos centroamericanos de El Salvador o Guatemala. A diferencia de las Policías Nacionales Civiles de estos países, que se forman en el seno de los acuerdos de paz de 1992 y 1996 respectivamente, el órgano nicaragüense observa una continuidad institucional, histórica y referente a sus cuadros con la Policía Sandinista del período de la guerra civil, aunque claramente haya pasado por profundos procesos de reordenamiento y reestructuración.

En este panorama, el gobierno se compromete a respetar el profesionalismo del cuerpo policial, sus grados, escalafón y mandos. Por otra parte, la Policía Sandinista debe “despartidizarse”, redimensionarse y pasar por drásticos recortes presupuestarios (Cajina, 2000, p. 6). En este sentido, la “despartidización” consistía en disminuir el vínculo con organizaciones afines al FSLN a su mínima expresión, y jurar lealtad ya no a la revolución que la creó, sino al nuevo orden político empeñado en enfrentar muchos de los postulados del sandinismo.

Colocada en esta situación, la Policía entra en una triple crisis: de identidad, de misión y de legitimidad (Cajina, 2016). Los antiguos guerrilleros, criados e identificados con el proceso revolucionario y con el FSLN continúan en su cargo, pero deben reacomodarse a la nueva coyuntura tanto nacional como continental de la posguerra fría. Es entonces donde se realizan los profundos cambios programáticos, estratégicos y jurídicos que le permiten a la institución policial reacoplarse dentro del nuevo marco político nacional. Entre las numerosas medidas, vale la pena mencionar dos fundamentales para el objeto de estudio de este trabajo.

²⁰ En 1994 se produce un cisma dentro del Frente Sandinista, ya que un amplio y reconocido grupo de militantes, sobre todo artistas, intelectuales y demás figuras públicas abandonan el partido, denunciando la tendencia autoritaria y excluyente de Ortega. Los disidentes fundan el Movimiento Renovador Sandinista (MRS) que, sin embargo, nunca logra cultivar un apoyo popular masivo y recibe el 0,5% de los votos en las elecciones presidenciales de 1996 frente al 38% del FSLN con Ortega como candidato.

²¹ Constitución que, sin embargo, sufriría sendas reformas en 1995 y luego en 2000.

La primera es el cambio de la estructura jurídica que delimita y estipula el rol y las funciones de la Policía Nicaragüense dentro del aparato estatal. Con la promulgación de la “Ley Orgánica de la Policía Nacional” en 1992 se establece por primera vez en la historia del país a la Policía como una institución “sujeta a la autoridad civil, fundada en criterios de profesionalismo, ética y eficacia” (Cajina, 2000, p. 8). Casi al final de la administración de Chamorro, un año después de las extensas reformas en 1995 a la Constitución de 1987, se promulga la Ley 228, “Ley de la Policía Nacional”. Esta pone punto final al período de transición jurídica de la institución, la cual pasa de ser un órgano revolucionario a un órgano acorde a los paradigmas del nuevo orden de restauración conservadora (Vargas, 1995).

La segunda medida concierne exclusivamente a las modificaciones necesarias en el trabajo comunitario. En muchos casos, las organizaciones gremiales de masas cercanas al FSLN fueron reducidas tanto en su presupuesto como en su marco de acción y de legitimidad, y eran vistas con suspicacia por el nuevo gobierno contrario al sandinismo, mientras que otras simplemente desaparecieron. Por ello, tanto la policía a nivel institucional como los jefes de sector a nivel micro se vieron obligados a cambiar de interlocutores en su trabajo comunitario. De esta manera, la Policía renueva su red de cooperación en los años posrevolucionarios estableciendo contactos con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y, en ocasiones, con organizaciones sucesoras de las gremiales sandinistas (Cuadra, 2016). En dicha operación, los vínculos personales establecidos durante la revolución jugaron un papel primario, ya que muchos de los coordinadores de ONG habían tenido una identificación sandinista en el pasado. Como lo relata el comisionado en retiro, Eduardo Cuadra (2016),²² en la entrevista concedida para este trabajo:

¿Qué ventajas tuvimos? Que estas personas que asumieron estas ONG, en algún momento tuvimos identificaciones políticas en los 80. Fue mucho más fácil, verdad, que vinieran algunas compañeras, en su mayoría compañeras, a decirte “mirá, el tema de los derechos humanos”. Se están excediendo, ustedes, ta, ta. Y escuchamos. Mirá, que están reprimiendo demasiado a los chavalos, la policía, la patrulla. Los maltratan, etc.

²² Eduardo Cuadra Ferrey llegó a ser comisionado general y subdirector de la policía a finales de los años 1990. A pesar de haber sido considerado por mucho tiempo como el sucesor natural del entonces jefe de la policía, Franco Montealegre, no llegó a ocupar dicho cargo al ser enviado a retiro en 2001. Actualmente, se desempeña como asesor independiente en temas de seguridad, criminología y justicia para instituciones estatales de Nicaragua y realiza consultorías a nivel centroamericano con las Policías Nacionales Civiles de El Salvador y Guatemala, entre otros.

El papel asumido por las ONG como interlocutores en el mantenimiento y la modernización del trabajo comunitario policial es de particular importancia si se considera el relativamente pequeño involucramiento directo de las diferentes agencias de cooperación en el área de la seguridad pública de Nicaragua. A manera de ejemplo, la cooperación de USAID en el país para el sector “Conflicto, Paz y Seguridad” del año 2001 alcanzó los 163 mil dólares, mientras que la suma destinada a El Salvador y Guatemala para el mismo sector ascendía a 1,9 millones y 14 millones de dólares respectivamente (United States Agency for International Development).²³ Para explicar la falta de atención de la agencia de cooperación estadounidense a Nicaragua se entretejen diferentes argumentaciones entre los expertos entrevistados para este trabajo.

Roberto Orozco (2016) argumenta que la falta de atención a temas de seguridad se debe sencillamente a la comparativamente baja incidencia del crimen en relación con los vecinos del norte, de manera que el enfoque de la cooperación se dio en otros sectores como salud o educación. Bautista Lara (2017) y Eduardo Cuadra (2016), ambos expolicías con cargos de mando en la década de 1990, esbozan más bien razones políticas para la magra ayuda: tanto la suspicacia externa ante la PN dirigida por exguerrilleros sandinistas, por un lado, como el plan estratégico de la institución de “no depender de la cooperación externa” en su modelo de modernización, por el otro. Sin embargo, como veremos en breve, no se puede decir que la cooperación internacional no jugara ningún papel en el desarrollo comunitario.

Lo cierto es que la ayuda internacional en el desarrollo policial estuvo focalizada en programas específicos y tuvo como actores principales a agencias europeas como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Policía Sueca, entre otras (Fajardo Ugaz, 2006; Torres, 2005). Muchas de estas agencias financiaban programas que eran coordinados logísticamente por las ya mencionadas ONG con sede en Nicaragua que contaban con relaciones más directas y personales con los agentes policiales (Cuadra, 2016). Entre estas ONG, sobresale el rol de la Fundación Nicaragua Nuestra,

²³ La relación se mantiene hasta la actualidad en todos los sectores de la cooperación. En el año 2016 Nicaragua fue, después de Costa Rica y Panamá, el tercer país centroamericano que menos asistencia para el desarrollo recibió de los Estados Unidos, con una diferencia de más de 30 millones de dólares del siguiente, El Salvador (USAID, 2016). Esto, a pesar de ser considerado el país económicamente más vulnerable de la región.

mencionada por tres de los cuatro expertos entrevistados para este trabajo. Esta fundación jugó un papel vinculante entre la policía y grupos vulnerables de jóvenes en los barrios populares de Managua a inicios de los años 1990 y en medio de los primeros brotes de violencia juvenil producida por bandas y pandillas en la época pos guerra civil (Orozco, 2016; Cajina, 2016). De esta manera, dicha fundación se estableció como principal socia de los jefes de sector y del órgano policial en general en temas comunitario-juveniles, en la prevención de la violencia y en programas deportivos, artísticos y culturales. Orozco (2016) la define incluso como la principal protagonista del reordenamiento o relanzamiento del modelo comunitario de la policía luego del fin de la revolución. El actual subdirector de la Policía, el comisionado Francisco Díaz, ha reconocido el papel que jugó la fundación de la siguiente manera:

La Fundación nos ayudó muchísimo también no solamente a trabajar con los muchachos, hombres y mujeres o chavalos que estaban involucrados en las pandillas y con su familia, y con los vecinos, sino también nos ayudó a sensibilizarnos a nosotros mismos los policías, porque habían unos compañeros policías...igual en la concepción del gobierno de ese entonces, que la respuesta debía de ser la represión policial y la coerción policial. (Francisco Díaz, citado en Paniagua, 2011)

Con la última frase, considero que Díaz permite entrever casi desapercibidamente la delicada relación de fuerzas que se desarrollaba entre los altos mandos de la Policía, de formación política sandinista, y los funcionarios gubernamentales neoliberales ante quienes ahora debían responder. Menciona que algunos agentes aceptaban la visión del gobierno acerca de la represión, implicando que habían dos concepciones acerca de cómo afrontar el tema de la seguridad pública: una gubernamental y de algunos policías contrapuesta a una visión diferente, postulada por el resto de agentes y por la Fundación Nicaragua Nuestra que abogaba por más trabajo desarmado, preventivo y proactivo.

Adicionalmente, es pertinente mencionar un proceso de reubicación tan significativo como poco conocido a lo interno de las instituciones de seguridad, que ocurriría a inicios de los años 1990 y sería relevante para la definición de autoridades incluso décadas después, como veremos en los siguientes capítulos. En varias de las entrevistas realizadas, los expertos realzaron el hecho de que a raíz de la clausura de la mencionada oficina de seguridad del Estado (DGSE), muchos de sus miembros fueron reasignados a las filas de la Policía (Cajina, 2016). Las entrevistas sugieren que de esta

manera se aseguró que numerosos agentes de la seguridad siguieran dentro del aparato estatal, aunque se vieron obligados a asumir funciones para las que no habían sido preparados profesionalmente. Los agentes de seguridad pasaron a ser policías, acarreando no solo la formación profesional de contrainteligencia adquirida en muchas ocasiones en el extranjero, sino también una serie de normas de comportamiento, costumbres y maneras de operar que constituían el *habitus* que los había definido como agentes políticos de la revolución. Como lo explicó Orozco²⁴ en la entrevista que me concedió para este trabajo:

El Ministerio del Interior se disuelve en algunas Direcciones importantes, por ejemplo, la Dirección General de Seguridad del Estado que era la policía secreta. Muchos, muchos estudiantes (...) estudiados en la escuela de la *Stasi*, en Alemania del Este. Y se integran, los integran en el cuerpo policial ya no como Seguridad del Estado sino como policías. Pero lo que hacen es otorgarles grados...esto es antes de que abandonen el poder, verdad...otorgarles grados suficientes para que ellos lleguen directamente de otras direcciones a asumir posiciones de mando, verdad, sin que hayan pasado todos los requisitos normativos para poder entrar a la policía nacional, para ser parte, para comenzar de cero, y llegar a ser jefes. (Orozco, 2016)

En esta coyuntura, a medida que la transición política al régimen postsandinista se consolidaba, las ONG y las organizaciones internacionales proporcionaron a principios del nuevo siglo una significativa asistencia en la creación de organizaciones que, junto al ya probado jefe de sector, se vislumbraban como fundamento del plan de modernización del modelo comunitario. Estas organizaciones fueron los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD).

Los CPSD fueron creados en el año 2001 por resolución del Director General de la Policía Nacional como “espacios de participación ciudadana proactiva” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Sus competencias son enumeradas en el documento *Implementación de la Política Integral Policía-Comunidad Derechos Humanos* (Policía Nacional de Nicaragua, 2002). Dicha publicación es una expresión del enfoque de la cooperación en los proyectos policiales de la época posrevolucionaria, habiendo sido desarrollada con apoyo tanto del PNUD como de la Unión Europea. Al

²⁴ Roberto Orozco se desempeña como consultor independiente en seguridad ciudadana. Inició su vida laboral como periodista del diario conservador *La Prensa* durante la revolución. Después, estudió derecho en Nicaragua y una especialidad en Seguridad Ciudadana en la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos en Washington. Actualmente coopera con diferentes institutos de investigación nicaragüenses y se concentra en el análisis del desarrollo de la policía y del crimen organizado.

mismo tiempo, el texto agradece el apoyo de, entre otros grupos y en ese orden, los organismos no gubernamentales, las organizaciones internacionales y las diferentes expresiones organizativas de la sociedad civil, resaltando el “trabajo que realizan de forma coordinada la policía y los (as) habitantes de las comunidades en torno a la prevención del delito y el respeto de los Derechos Humanos” (Policía Nacional de Nicaragua, 2002).

Más adelante, el documento presenta el rol que deben jugar los mencionados Comités y su papel protagónico –junto a los jefes de sector– para modernizar y afianzar la relación policía-comunidad. Entre las tareas que se les adjudican están organizar asambleas con los habitantes de la comunidad, identificar los problemas sociales dentro de las comunidades, respaldar y fortalecer el trabajo del jefe de sector y gestionar recursos “de toda índole” ante instituciones públicas, privadas, ONG y organismos internacionales (Policía Nacional de Nicaragua, 2002, pp. 21-22). Según lo delimitado por la publicación, los miembros del CPSD serían nominados por los habitantes de la comunidad, elegidos en asambleas plenarias y juramentados por el jefe de sector. Definiendo líneas generales de organización, los comités deberían estructurarse de manera pragmática según las necesidades de seguridad pública específicas al territorio en el que se formarían. El texto publicado por la Policía propone una subdivisión de los miembros de los CPSD por comisiones temáticas, abarcando sectores como la vigilancia comunitaria, sanidad ambiental, cultura y deportes, entre otros.

Los CPSD se presentan de esta manera como una profundización del modelo comunitario, siendo a la vez una expresión tardía del redireccionamiento policial luego del fin de la revolución. En muchos sentidos, se asemejan a los desaparecidos Comités de Defensa Sandinista (CDS), pero en un contexto nacional e institucional marcadamente diferente. Si los CDS habían sido acusados de haber sido instrumentalizados por el FSLN en la lucha contra la insurgencia contrarrevolucionaria, los CPSD son promocionados diez años después del fin del conflicto armado y con apoyo de instituciones internacionales. Por otro lado, los elementos positivos de los CDS en el trabajo policía-comunidad fueron, sin duda, referentes en las tareas adjudicadas a las comisiones de los CPSD. Al fin y al cabo, la mayoría de los cargos de dirigencia en la Policía seguían estando ocupados, como ya hemos establecido, por antiguos guerrilleros que fueron miembros activos de la organización durante la época

revolucionaria.

Es notable que, a pesar del papel fundamental que la Policía le otorgara a los CPSD a inicios del siglo XXI y a lo largo de casi una década, ninguno de los entrevistados se haya referido a ellos de manera directa. El único que alude, indirectamente, a los Comités de Prevención del Delito es Eduardo Cuadra (2016), al mencionar los planes de modernización diseñados en esta época y aprobados por el poder ejecutivo, a los cuales sin duda pertenecía el concepto de CPSD.²⁵ Considero que la explicación para esta exclusión radica fundamentalmente en la notable invisibilidad en la que han caído los CPSD en los últimos años y particularmente a partir de la promulgación de la nueva Ley de Policía del año 2014 donde no son mencionados. Adicionalmente, el verdadero alcance del tendido de los CPSD en sus casi quince años de existencia no es fácil de documentar, pero hay datos que indican que, al igual que el trabajo de los jefes de sector, la presencia y el desempeño de los Comités no logró ser uniforme en todo el país.²⁶ Este punto será abordado con más detalle en el siguiente capítulo.

3.3 La reforma policial nicaragüense en tiempos neoliberales: balance de una reestructuración

A pesar de los múltiples retos, errores y transmutaciones, la Policía Nacional sobrevivió el fin de la revolución sandinista y la transición al neoliberalismo registrando importantes logros que han sido ampliamente documentados. La rendición de cuentas a la sociedad civil (tanto de tendencia sandinista como de derecha), el ejercicio de la crítica por parte de los medios de comunicación independientes, el traspaso del mando de Jefe de Policía cada cinco años y la recuperación de la legitimidad frente a sí misma,

²⁵ Cuadra describe los planes de modernización durante su desempeño en la directiva de la Policía de la siguiente manera: “Pero era un plan de largo plazo, creo que eran como ocho años. Se hizo de cinco y después se amplió, y era toda una proyección (...). Pero, además, manteniendo el eje de la relación con la comunidad como una cosa transversal. Fuerte. Mejorar la calidad de los servicios de investigación, fortaleciendo el valor probatorio. Fortalecer los servicios policiales, la descentralización, lograr más incidencia territorial. O sea, todas las cosas estratégicas, los pilares grandes, ahí sí quedó en el plan. Que la administración...que lo que pretendíamos era que las administraciones posteriores ya tuvieran el cauce donde deberían de ir pues. Con sus variantes pues, pero que no nos perdiéramos de vista eso. Fortalecer el marco legal, trabajar en el tema de las condiciones de vida del personal.”

²⁶ De hecho, según la III Encuesta sobre Percepción de Seguridad del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2011), solo el 5,9% de los encuestados consideró a los CPSD como una de las organizaciones e instituciones gubernamentales “que están trabajando por mejorar la seguridad ciudadana.”

frente al aparato estatal en pleno y frente a la población a la que sirve se cuentan entre los más importantes. Los aspectos positivos de la transición policial se reflejan también en la percepción pública: en 1996, un 43% de los nicaragüenses aseveraba tener “mucho o algo” de confianza en la policía, frente a un 49,7% que decía confiar “poco o nada” en la institución. Si bien el resultado puede no parecer muy halagador, estaba muy por encima del promedio latinoamericano: el mismo año en la región, solo el 33,5% de los ciudadanos confiaba en sus respectivas policías, mientras que el 61,9% no lo hacía (Latinobarómetro, 2006).

Sin duda, la Policía Nacional presentaba también una serie de deficiencias estructurales, algunas heredadas de la época revolucionaria y otras nuevas. Entre ellas se cuentan las recurrentes implicaciones de muchos de sus dirigentes en casos de corrupción, la poca preparación proporcionada por la academia de policía Walter Mendoza o las críticas surgidas por el papel de la policía antimotines como cuerpo represivo antes manifestaciones sociales. Estas últimas se dieron a finales de los años noventa, sobre todo luego de que un joven estudiante fuera asesinado por la policía en medio de protestas contra leyes de ajuste presupuestario neoliberales que recortarían los fondos dirigidos a las universidades estatales (Goitia, 22 de Abril de 1999). Este desgaste afectaría la mencionada confianza en la policía ganada unos años antes. A inicios del nuevo milenio, la aprobación caería de los primeros puestos latinoamericanos y se recuperaría parcialmente recién a mediados de la década del 2000 (Latinobarómetro, 2006).

A modo de conclusión de este capítulo, propongo retomar el aspecto de la división cronológica del desarrollo de la Policía. Expandiendo sobre la temporalización de Cajina (2000) de las primeras dos décadas de la Policía Nacional, planteo que el desarrollo del modelo comunitario de la institución puede dividirse en dos fases hasta 2007: una fase constitutiva-revolucionaria (1979-1990) y una fase neoliberal-internacionalizada (1990-2007). En la primera, la Policía Sandinista se desarrolla dentro de la Revolución Popular Sandinista, movilización que gozó de un amplio respaldo popular, sobre todo en sus primeros años. En esta etapa, la PS crea un tendido nacional, coordina su vínculo con la población a través de las organizaciones de masas sandinistas, mientras que se establece profesionalmente con asistencia sobre todo de países como la República Democrática Alemana, Bulgaria o la URSS (Orozco, 2016).

Además, sirve como instrumento partidista del FSLN (dentro de su concepción como vanguardia del proceso social), aunque las tareas represoras del aparato revolucionario son entregadas a otra institución, la Dirección General de Seguridad del Estado.

En la segunda fase (1990-2007), la Policía debe reinventarse y adaptarse al nuevo paradigma neoliberal que aboga por la reconciliación, la paz, el libre mercado y una supuesta desideologización de la sociedad. Más allá de que dichos enunciados en sí no dejen de ser posiciones políticas e ideológicas, la Policía debe desprenderse de su vínculo con el partido FSLN, que ya tampoco es la fuerza política hegemónica del país. La *despolitización* se expresa como una búsqueda de legitimidad luego del fin de la revolución tras un revés electoral, habiendo sido considerada esta como un proceso que defendía a la mayoría de la población. Por supuesto que la institución no logra ser un órgano apolítico –tarea ontológicamente imposible–, pero sí tiene cierto éxito en ser despolitizado, según Reiner. El modelo comunitario se reformula, tomando como vínculos entre los ciudadanos y la policía –con el jefe de sector como primer eslabón– a las ONG y a diferentes movimientos comunales en lugar de las organizaciones de masas sandinistas, las cuales luchan por subsistir.

El repunte del delito a nivel latinoamericano, característica de la etapa neoliberal (Müller, 2010, p. 21) afecta también a Nicaragua, pero al no alcanzar el país niveles de homicidio, criminalidad y crimen organizado similares a los de sus vecinos del norte, la Policía Nacional sobresale en atractividad en el plano internacional, principalmente en el ámbito centroamericano. La cooperación extranjera en temas de seguridad, aunque con menos protagonismo que en otros países centroamericanos, se vuelve un factor relevante en el modelo comunitario nicaragüense, por ejemplo en políticas de género o trabajo con jóvenes, coordinados todos –idealmente– por los jefes de sector. Es en este contexto que Daniel Ortega regresa al poder en 2006, luego de ganar las elecciones presidenciales y en un escenario político y social claramente diferente al de la revolución sandinista. Las implicaciones jurídicas, políticas e institucionales de este retorno para la Policía Nacional y su modelo comunitario serán presentadas en el siguiente capítulo.

4. Seguridad ciudadana, modelo comunitario y politización (2007-2016)

Luego de tres derrotas consecutivas en las elecciones generales de 1990, 1996 y 2001, Daniel Ortega logra regresar al poder ejecutivo en 2007 a la cabeza del Frente Sandinista de Liberación Nacional, resultando electo con el 38% de los votos en las elecciones presidenciales de 2006.²⁷ El nuevo presidente pregonó desde un inicio la diferenciación entre su nuevo gobierno y los tres gobiernos conservadores anteriores, anunciando un corte con el neoliberalismo de los últimos dieciséis años y el inicio de la segunda fase de la revolución. Independientemente de la traducción a la práctica de dichas declaraciones, así como de la enorme diferencia coyuntural entre el primer gobierno del FSLN y la presidencia de Ortega en el siglo XXI, el año 2007 es considerado un parteaguas en la historia política del país (Cajina, 2016).

Esto es válido en tanto se considere que en el ámbito político, jurídico, constitucional y de estilos efectivamente se logran identificar grandes cambios con respecto a los gobiernos conservadores posrevolucionarios entre 1990 y 2006. La fluctuación en el balance de fuerzas entre sandinistas y no sandinistas,²⁸ las reformas a la Constitución –que permitieron, entre otras cosas, la reelección indefinida del presidente y de los alcaldes municipales– y una marcada diferencia en la relación del gobierno con los medios de comunicación, los órganos de la sociedad civil y los movimientos sociales se cuentan entre estos cambios. El órgano policial no ha quedado al margen de este desarrollo. Uno de los primeros efectos del cambio de mando en el gobierno central fue a nivel discursivo. A partir de 2007, la Policía Nacional resaltó mucho más sus “raíces sandinistas” y su vínculo histórico con la revolución en sus publicaciones y en las intervenciones públicas de sus altos dirigentes, entre ellos su directora, la primera comisionada Aminta Granera.

A continuación, presentaré transformaciones y acontecimientos clave que han aportado a una politización de la Policía Nacional en general y de la policía comunitaria en específico en los últimos diez años. Estos hechos serán alumbrados en el capítulo

²⁷El líder del FSLN retomó el poder ejecutivo sin aumentar el porcentaje de votos recibidos en la elección anterior (2001), aprovechando la inédita división del electorado antisandinista. En una elección a cuatro bandas, el FSLN recibió el 38% de los votos; los partidos de derecha ALN y PLC, 29% y 26% respectivamente; y el MRS, disidente del Frente Sandinista, el 6% (McConnell, 2009).

²⁸A partir de 1979, la dicotomía más importante en cada elección nicaragüense ha sido entre sandinistas y no sandinistas, independientemente de cuál partido aglutine al último grupo (McConnell, 2009).

cinco haciendo uso de las categorías analíticas presentadas anteriormente. Los fenómenos serán agrupados en tres subcapítulos: cambios a la estructura jurídica (4.1), transformación de la relación entre la policía y las estructuras de participación ciudadana (4.2) y, finalmente, un breve recuento de acontecimientos recientes que han situado a la PN en casos de controversia política (4.3).

4.1 Cambios en la estructura jurídica: de la Ley 228 a la Ley 872

Durante los primeros siete años de la administración de Ortega (2007-2014), el papel de la Policía Nacional continuó siendo definido por la ya mencionada Ley 228 del año 1996 (véase cap. 3). Esto cambiaría a mediados del año 2014 con la promulgación de la Ley 872, *Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional*.²⁹ A pesar de que un análisis jurídico a profundidad quedaría fuera de los límites de este trabajo, considero importante mencionar algunas de las diferencias principales entre ambas leyes, ya que estas son el marco y la base del actuar policial en el país. Al igual que en los demás apartados del trabajo, el enfoque principal será en las referencias al modelo comunitario, insignia de la institución.

Ya en el primer artículo del capítulo I de la nueva ley se distingue una diferencia importante con su antecesora de 1996. La Policía pasa así de estar sometida “a la autoridad civil la que será ejercida por el Presidente de la República *a través* del Ministro de Gobernación” (Ley 228 de la Policía Nacional, 31 de julio de 1996) a someterse “a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo de la Policía Nacional” (Ley 872 de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, 26 de junio de 2014).

La importante aunque sutil exclusión del Ministerio de Gobernación como eslabón administrativo e intermediario entre la policía y el presidente, así como el nuevo título de “Jefe Supremo” caracterizan los cambios dentro de la nueva ley. El papel del Ministro de Gobernación se ve claramente reducido a favor de una comunicación directa entre el director de la Policía Nacional y el presidente de la república (Orozco,

²⁹A noviembre de 2017, la ley se encuentra accesible en línea en la página de la Asamblea Nacional de Nicaragua: <http://bit.ly/2ns1uF4>.

2014). A pesar de que el sistema presidencialista imperante en América Latina no es ajeno a que el presidente en funciones ejerza autoridad sobre las fuerzas de seguridad, la exclusión del Ministerio de Gobernación así como la nueva nomenclatura de “Jefe Supremo” hacen hincapié en la poca delegación de responsabilidades y autoridades hacia las diferentes carteras del ejecutivo, característica de la administración de Ortega (Confidencial, 16 de abril de 2017). De hecho, la ley de 2014 hace mención del Ministerio o Ministro de Gobernación en solamente cinco artículos, mientras que la Ley 228 de 1996 lo hacía en veintiuno.

Posteriormente, en la nueva ley desaparece lo establecido hasta entonces en el segundo artículo de la Ley 228, es decir, la prohibición a los miembros de la Policía Nacional de “realizar proselitismo político dentro y fuera de la institución y de desempeñar cargos públicos de carácter civil”. Según Orozco (2014), la eliminación de dicha restricción deja la vía libre a que los miembros de la Policía participen o se involucren en actividades proselitistas del partido de gobierno (FSLN), considerando el papel político hegemónico que este una vez más juega en el país y los estrechos vínculos personales e históricos de dichos miembros con la organización (véase cap. 3 de este trabajo). Cajina (2017) considera que la disposición del artículo 38 de la nueva ley va en la misma línea, al dejar a la discreción del presidente la extensión del servicio activo de los dirigentes policiales más allá de los 40 años de actividad.³⁰ El consultor ve en esta disposición un interés por afianzar los vínculos personalistas entre el gobernante y la cúpula del órgano de seguridad:

Mientras la tasa de crecimiento global del completamiento policial (cantidad de efectivos o pie de fuerza) creció 58.97% entre 2006 y 2015 (último año disponible), el número de Comisionados Generales pasó de 4 a 20 (400%), el de Comisionados Mayores de 32 a 144 (440.62%) y el de Comisionados de 136 a 376 (176.47%) en esos años. (Cajina, 2017)

A diferencia de la de 1996, en esta nueva ley la policía comunitaria es mencionada explícitamente en más de una ocasión. Esta tendencia puede leerse como una expresión de la voluntad política de la institución por establecer el modelo de policía “preventivo, proactivo y comunitario” como eje insignia de su labor. En ello, este modelo busca contrastarse con el actuar de los cuerpos de Policía de los países

³⁰“Por interés institucional el tiempo de servicio activo de los oficiales generales podrá ser extendido por el Presidente de la República y Jefe Supremo de la Policía Nacional y para el resto del escalafón por el Director o Directora General de la Policía Nacional” (Ley 872, art. 38).

vecinos del norte, que enfrentan graves crisis de seguridad mientras impulsan reformas a sus estructuras y ven a la “excepción nicaragüense” en seguridad como un resultado, al menos en parte, del accionar de la Policía Nacional (Hernández López, 28 de diciembre de 2012).

A pesar de este énfasis, los apartados que profundizan sobre el trabajo práctico del carácter comunitario de la policía se mantienen relativamente abstractos. Más allá de definir a los sectores policiales como “unidades organizativas básicas de carácter territorial” donde la policía “articula de manera ascendente el conjunto de planes integrales destinados a la prevención social del delito, desde la comunidad, por la comunidad y para la comunidad” (Ley 872, cap. II, art. 21) y de enumerar entre sus “especialidades nacionales” a las Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia³¹ y a la Dirección de Asuntos Juveniles, la relación con la comunidad es esbozada brevemente en el capítulo III del título I, “Participación de la Comunidad en Seguridad Ciudadana”. Dicho capítulo, que consta de cinco artículos, declara el trabajo en conjunto con diferentes grupos organizados de la sociedad de la siguiente manera:

La Policía Nacional, en base al principio de responsabilidad compartida y de acuerdo con el Modelo Policial Preventivo Proactivo Comunitario, a través de distintas modalidades de participación, tales como promotorías solidarias, voluntariados sociales, líderes comunitarios y otras, promoverá la integración de los habitantes (...), procurando conjuntamente la identificación y solución de los principales problemas de seguridad ciudadana y humana, y los factores asociados. (Ley 872, cap. III, art. 22)

La referencia a tales organizaciones se enlaza con la larga historia de trabajo policial comunitario en Nicaragua desde la época revolucionaria, retratada previamente en este trabajo. Sin embargo, llama la atención que no se mencione a las organizaciones no gubernamentales, considerando el papel primordial que estas jugaron en la reorganización de la policía luego del fin de la evolución andinista, como lo afirmaron los investigadores y consultores por mí entrevistados y como se ha mencionado en el tercer capítulo (Cajina, 2016). Adicionalmente, la exclusión de los Comités de Prevención Social del Delito dentro de la nueva ley de Policía resulta paradójica, si se toma en cuenta la importancia que se le había adjudicado a estos como piedra angular de la relación policía-comunidad desde 2001 (Policía Nacional de Nicaragua, 2002 y 2011). Como veremos en un apartado posterior, la existencia de nuevas agrupaciones

³¹ Luego de la aprobación de la ley, se denunció que las Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia habían sido cerradas, alegando falta de presupuesto (Mccoy, 25 de noviembre de 2016).

comunales en los últimos años se perfila como el motivo de la pérdida de relevancia de los CPSD dentro del modelo policial. Incluso varios años antes de la promulgación de la nueva ley que los ignora por completo, los Comités únicamente eran reconocidos como una de las organizaciones e instituciones gubernamentales “que están trabajando por mejorar la seguridad ciudadana” por el 5,9% de los ciudadanos entrevistados en la III Encuesta sobre Percepción de Seguridad del IEEPP (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2011, p. 26).

En los siguientes artículos del capítulo “Participación de la Comunidad en Seguridad Ciudadana”, la legislación se concentra en la figura de la policía voluntaria. Esta es definida como “un cuerpo auxiliar y de apoyo” de la Policía Nacional, compuesta por ciudadanos que presten sus servicios “de manera voluntaria y temporal”. La ley establece que el criterio de la comunidad se tomará en cuenta para el ingreso de estos ciudadanos al servicio voluntario, a la vez que delimita los derechos y las tareas de los mismos. De esta forma, la policía voluntaria se asemeja de manera parcial al concepto de policía comunitaria conocido en el estado mexicano de Guerrero, donde en el año 2009 setecientos policías comunitarios elegidos por sus comunidades prestaban servicios gratuitamente a trescientos mil habitantes (Gasparello, 2009).³²

Curiosamente, en ninguna de las entrevistas que realicé con los cuatro consultores y analistas en seguridad fue mencionada la policía voluntaria. A pesar del énfasis que le concede la nueva ley, los expertos se refirieron al jefe de sector como el principal gestor del modelo comunitario (Cajina, 2016; Bautista, 2017). Además, una publicación de la Policía Nacional del año 2011 reconoce que “no existe un criterio homogéneo sobre el trabajo de la policía voluntaria. Para algunos mandos significan apoyo y para otros significan carga de trabajo” (Policía Nacional de Nicaragua, 2011). Tomando en cuenta todo lo anterior, junto a la casi inexistente mención de la policía voluntaria en medios de comunicación, concluyo que el papel de estos funcionarios asistentes en los programas comunitarios es, cuando menos, secundario y de tal manera no corresponde a la particular atención que le dedica la legislación promulgada en el

³²Es imprescindible señalar, sin embargo, que la policía comunitaria de Guerrero surge como una iniciativa popular en respuesta a la ineffectividad del Estado frente a los altos niveles de violencia y narcotráfico en la región. Su organización y carácter indígena representan, además, un intento por reivindicar a sectores históricamente marginalizados dentro de las estructuras sociales del área. En estas dimensiones, se diferencia ampliamente de la policía voluntaria nicaragüense, organizada, impulsada y coordinada por la Policía Nacional tradicional y estatal.

año 2014. Mucho más que la policía voluntaria, el concepto insignia más representativo y visible de policía comunitaria en Nicaragua continúa siendo, según las entrevistas realizadas y con base en diversas fuentes, el jefe de sector policial.

Luego de haber definido el marco jurídico del campo de seguridad ciudadana en los últimos diez años, dediquemos ahora nuestra atención al desarrollo de las estructuras que hacen del trabajo policial nicaragüense una labor “proactiva, preventiva y comunitaria”, con el modelo del “jefe de sector” y la participación y movilización ciudadana como sus elementos principales. Para ello, me basaré en las entrevistas realizadas a los investigadores y analistas Roberto Cajina y Roberto Orozco, así como a los expolicías Eduardo Cuadra y Francisco Bautista Lara en diciembre de 2016 y enero de 2017. Debido a la poca cantidad de información y análisis acerca del trabajo policial comunitario en Nicaragua en la actualidad,³³ dichas entrevistas a expertos se perfilan como fuentes valiosas que aportan a avanzar en el estudio contemporáneo de las transformaciones de la Policía Nacional y a dilucidar el efecto que ha tenido el retorno al poder del FSLN sobre el modelo de la policía comunitaria.

4.2 El jefe de sector: entre el paradigma y la invisibilidad

Como hemos visto en capítulos anteriores, la figura de los jefes de sector representa el vínculo más importante ente la institución policial y el sector de la población al que debe servir (Policía Nacional de Nicaragua, 2011). Estos agentes comunitarios están divididos en más de 1500 sectores policiales territoriales (Bautista, 2017). Adicionalmente, hay que mencionar que los jefes sectoriales, como representantes directos del servicio policial subordinados a la Dirección de Seguridad Pública, colaboraban según datos de la policía hasta hace pocos años tanto con la Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez como con la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJ). Las tres Direcciones formaban, junto a la Academia de Policía Walter Mendoza lo que la institución llama el “Eje de la Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo” (Policía Nacional de Nicaragua, 2011, p. 10). Sin embargo, las Comisarías de la Mujer se encuentran inoperantes desde hace un par de años, debido a restricciones presupuestarias (Mccoy, 25 de noviembre de 2016). De esta manera, el

³³ Cabe mencionar que la Policía presenta un Anuario Estadístico desde hace más de 25 años, que registra la incidencia del delito, esclarecimiento, recursos de la organización, etc. Sin embargo, por su naturaleza no profundiza en proyectos de trabajo específico, comunitario o de otra índole.

peso del modelo comunitario insignia ha recaído aún más sobre los jefes de sector, que ya desde antes eran definidos como “uno de los ejes principales del trabajo Policía-Comunidad” (Policía Nacional de Nicaragua, 2011, p. 63).

Debido a cada vez mayor énfasis que la Policía Nacional le ha dado al trabajo de los jefes de sector, tanto a nivel nacional como en sus presentaciones internacionales, publicaciones, entrevistas o intervenciones públicas, se podría suponer que el papel del agente comunitario es uno de los más visibles y activos dentro del órgano de seguridad civil. Sin embargo, hay datos que ponen en duda tal condición. Según la encuesta llevada a cabo por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), únicamente el 21,8% de los ciudadanos dice conocer al jefe de sector responsable por su barrio o comunidad (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2017). Esta estadística es coherente con las declaraciones de los cuatro entrevistados; al tocar el tema de la presencia y visibilidad del jefe de sector, tres de los cuatro expertos –entre ellos incluso el que expresó la opinión más favorable acerca de la policía– aseveraron tener poco o ningún contacto con el jefe de sector asignado a su vecindad.³⁴ Como lo explica el fundador de la Policía y exsubdirector de la misma, Francisco Bautista³⁵ en entrevista con el autor:

(...) Esos jefes de sectores son cambiantes. Por ejemplo aquí, antes había un jefe de sector que lo conocía, pero tiene rato de no venir. Y ya lo cambiaron, seguramente, digo yo. Entonces así pasa, a veces te sentís contento con uno, a veces te sentís incómodo, menos activo. (Bautista, 2017)

Por otro lado, excluyendo los textos que regularmente publica la Policía Nacional, sobre todo en forma de folletos, revistas y notas de prensa, es escasa la mención de los jefes de sector en medios de comunicación o en estudios en seguridad. Cuando se tematiza el efecto positivo del modelo “preventivo, proactivo y comunitario”, en pocas ocasiones se profundiza en la división sectorial del territorio y en los representantes policiales en dichas divisiones.

³⁴ Sin embargo, hay que mencionar que estos tres entrevistados habitan en zonas de clase media a media-alta. En las mismas entrevistas, surgió la interrogante de si la presencia de esta figura policial en barrios de menores recursos podría ser mayor (Cuadra, 2016).

³⁵ Francisco Bautista Lara dejó la Policía en 2005, luego de haber alcanzado el cargo de comisionado general. En el campo de los estudios policiales, fue miembro de la coordinación técnica de la Comisión de Seguridad en Centroamérica y dirigió el primer Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional mientras todavía era miembro activo de la misma. Tras su retiro, se desempeña como conferencista y asesor técnico en temas referentes a violencia, seguridad ciudadana, derechos humanos y reformas institucionales.

Entonces, ¿qué impacto puede tener el jefe de sector en la seguridad ciudadana? Tomando en cuenta los datos del IEEPP y las declaraciones de los entrevistados, propongo que es un impacto concentrado en una parte minoritaria de la población, pero de una relevancia focalizada considerable. Si bien según la mencionada encuesta del IEEPP únicamente uno de cada cinco ciudadanos conoce al representante policial de su jurisdicción, de acuerdo con la misma fuente, el 69,5% de los que sí lo conocen tiene una valoración “buena o muy buena” del trabajo del jefe sectorial (IEEPP, 2017, p. 22). Adicionalmente, según describe Cuadra (2016), la figura del policía comunitario es visibilizada por el estilo característico de gobernar de la presidencia de Ortega cuando se trata de presentar al público sus labores y actividades gubernamentales:

Eso sí hay que reconocérselo. Desde la participación, o sea, el hecho de que en las tribunas vos tengás a la representación de la Policía en todos los tipos de tribuna, ya eso deja mucho. Dice mucho perdón, dice mucho. Que si tiene un fin político de otra naturaleza, ya es otra cosa. Pero para...si yo soy jefe de sector, y ando haciendo trabajo comunitario, y la gente ve en el acto del 19 de Julio³⁶, en el acto del primero de mayo, que cuando se murió no sé quién, que cuando enterraron a no sé cuánto, que cuando dieron las donaciones, que cuando inauguraron la calle, que...hay ese espacio para el policía...No solo te estoy hablando de las tribunas de la plaza, te estoy hablando que si van a inaugurar el pozo de agua, en el caso nuestro, de Nicaragua, es normal ver a la policía, al jefe. A alguien de la policía representando. Yo...no me sorprende, en otro lado sí. (Cuadra, 2016)

Cuadra hace referencia a la incorporación de un agente de policía, generalmente el jefe de sector, en los diferentes actos organizados por las instituciones del ejecutivo a nivel municipal, comunal o barrial. Esta información refuerza la propuesta de que en aquellos lugares donde el policía comunitario sí está activo, su visibilidad³⁷ es alta y se vincula con las expresiones de presencia estatal, que sobre todo en las zonas rurales del país, están muchas veces vinculadas con la inauguración de denominadas “obras de progreso” como carreteras, tendidos eléctricos, tuberías de agua potable, etc. La inclusión de los policías corresponde a una visibilización de la Policía Nacional en general³⁸ que abarca la presencia de Aminta Granera, la directora de la institución, como invitada de honor en actos presidenciales no referentes a la seguridad ciudadana y el aumento de oficiales en los últimos años, entre otros.

³⁶ Aniversario del triunfo de la revolución sandinista, feriado nacional en Nicaragua.

³⁷ A pesar de que la visibilidad de un agente comunitario no debe ser entendida como sinónimo de competencia o capacidad, hay que tomar en cuenta que el conocimiento y el contacto entre la población y su jefe de sector es una condición *sine qua non* para el éxito de las medidas preventivas y proactivas del modelo comunitario nicaragüense.

³⁸ Y adicionalmente, aunque en menor medida, del Ejército.

Como hemos visto a lo largo de este análisis, el trabajo comunitario policial en Nicaragua nunca se ha limitado a la interacción directa entre los oficiales o policías voluntarios y los pobladores a los que deben servir. A lo largo de sus 38 años de historia, la Policía se ha valido de diferentes intermediarios o *brokers*, personas u organizaciones que han servido como puente para llevar a cabo su trabajo en las comunidades. Esta característica se asemeja a la que Müller (2010, p. 28) identifica en su análisis de la policía comunitaria de Ciudad de México, donde los oficiales establecen relaciones privilegiadas con líderes locales. Sin embargo, en Nicaragua estos intermediarios son usualmente organizaciones en lugar de individuos. Adicionalmente, otra gran diferencia con los *brokers* mexicanos es que en las diferentes etapas históricas de la institución, este papel ha sido adoptado por agrupaciones de naturaleza muy variada, siendo algunas estatales y otras privadas o autónomas.

Si en los años revolucionarios de la década de 1980 los intermediarios eran principalmente los Comités de Defensa Sandinista, con el final del gobierno sandinista el rol fue asumido en gran medida por ONG nacionales (y en menor parte, extranjeras) que en muchas ocasiones tercerizaban el influjo de donaciones internacionales, siendo financiadas por agencias de cooperación. A partir del año 2001, se intenta establecer a los Comités de Prevención Social del Delito como grupos de ciudadanos colaboradores de la Policía para afianzar la presencia comunal. Con el cambio de gobierno en 2007, se identifica un giro en las relaciones que mantienen las instituciones estatales con las ONG y las diferentes agencias de cooperación (Spalding, 2009). Además de aumentar sensiblemente tanto el presupuesto asignado a la Policía como la cantidad de efectivos (Orozco, 2016)³⁹, lo que vuelve a la Policía menos dependiente de recursos, programas y proyectos de actores no gubernamentales, se inicia un trabajo en conjunto con nuevas organizaciones barriales y comunales, surgidas por iniciativa del gobierno de Ortega. En esta relación y sus implicaciones para el desempeño policial-comunitario nos concentraremos a continuación.

³⁹ La cantidad de miembros de la Policía Nacional creció de 9290 en 2007 a 14651 en 2015, mientras que el presupuesto asignado pasó de 28,63 en 2007 a 92,49 millones de dólares en 2016, según datos online del Anuario Estadístico de la Policía Nacional y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Policía Nacional de Nicaragua ; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.)

4.3 De Consejos a Gabinetes: estructuras de participación ciudadana y policía comunitaria bajo Ortega

En el año 2006, la edición número 63 de *Visión Policial*, la publicación oficial de la Policía Nacional de Nicaragua, realizó en uno de sus artículos como evento de importancia nacional el “II Encuentro de jóvenes en riesgo”, realizado en León con la participación de más de 400 jóvenes. Según la revista, el evento fue organizado por la jefatura departamental de León, junto a la Dirección de Asuntos Juveniles y “organismos no gubernamentales que trabajan en la prevención de la violencia juvenil” (Figueroa, 2006). El boletín concuerda de esta manera con la tendencia expuesta por mis entrevistados y descrita en el capítulo anterior, según la cual el trabajo policial comunitario posrevolución fue llevado a cabo con la participación directa y preponderante de organizaciones no gubernamentales, principalmente en lo referente al trabajo con jóvenes en situaciones de riesgo que históricamente ha sido, junto al trabajo de temas de género, una de las piedras angulares del modelo comunitario en Nicaragua.

Sin embargo, apenas cinco años después, en la publicación “Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo en Nicaragua”, el órgano de seguridad pública declara detectar “la existencia de cierto nivel de apatía de un sector de la sociedad” frente a los diferentes esfuerzos o programas destinados a enfrentar “las distintas problemáticas de violencia en la niñez, juventud y adolescencia”. Entre los integrantes de ese “sector de la sociedad”, se enumera explícitamente a los organismos no gubernamentales (Policía Nacional de Nicaragua, 2011). Paralelamente, mientras el mismo documento declaraba a los Comités para la Prevención Social del Delito como “elemento clave para potenciar la efectividad de la policía”, la ley de Policía promulgada tres años después obvió mencionar estos órganos dentro de las delimitaciones del trabajo policial comunitario.

¿Qué ocurrió? En las siguientes páginas, con base tanto en material documental como en las declaraciones de los entrevistados, propongo que el surgimiento de nuevas agrupaciones comunales dentro del aparato estatal en el transcurso del nuevo gobierno del FSLN reemplazó parcialmente el papel conglomerante y organizativo que habían asumido tanto las ONG como los CPSD dentro del modelo policial comunitario, aportando además a una politización del mismo. Entre estas organizaciones sobresalen

los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), que fueron reemplazados por los Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida.

Los Consejos del Poder Ciudadano fueron creados durante el primer año de gobierno de Ortega (Decreto Presidencial 112-2007, 29 de noviembre de 2007) como órganos con el “fin de que la población nicaragüense se organice y participe en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoye los planes y políticas del presidente de la república encaminadas a desarrollar estos objetivos”.⁴⁰ De esta manera, se establece como meta profundizar y afianzar la participación directa de los ciudadanos en la localización, administración y solución de los problemas locales de toda índole, por ejemplo en temas referentes a salud pública, educación, seguridad ciudadana, problemáticas de género, entre otros.⁴¹ Los diferentes CPC rurales y urbanos delegarían representantes que se agruparían en Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) municipales y estos delegarían a su vez representantes para un GPC departamental, hasta llegar a un Gabinete Nacional, del cual sería parte el presidente de la república (Stuart Almendárez, 2009, p. 8). Dentro de su amplia polivalencia, los CPC se destinaban de esta forma a ser también un actor protagonista dentro de las estrategias de seguridad pública y de esta manera del trabajo de la policía a nivel comunal.

Sin embargo, meses antes de la incorporación formal de los CPC en el aparato estatal, estos ya habían sido la raíz de una profunda pugna entre el gobierno del FSLN y la Asamblea Nacional, entonces bajo mayoría opositora. Dentro de la dicotomía política entre el FSLN y las fuerzas políticas antisandinistas, las bancadas de corte conservador dentro del poder legislativo se opusieron a la promulgación de los CPC e incluso promulgaron la Ley 630 que pretendía declararlos ilegales, considerando que eran una expansión extralimitada de las competencias del ejecutivo. Sin embargo, dicha ley fue derogada por el poder judicial, permitiendo así la subsistencia de los Consejos a pesar del desacuerdo legislativo.

En este clima de polarización, resulta difícil encontrar análisis de la naturaleza, organización y orígenes fundacionales de los CPC, ya que la mayoría de material al

⁴⁰ *Verbatim* del Decreto Presidencial 112-2007, artículo 1.

⁴¹ Los Consejos debían tener coordinadores que asumirían diferentes tareas temáticas, incluyendo, además de las mencionadas, el deporte, el desarrollo rural, el transporte e infraestructura, el medioambiente, etc.

respecto no proviene de fuentes académicas, sino de medios de comunicación de marcada tendencia ya sea oficialista u opositora. Sin embargo, el estudio del IEEPP preparado por Stuart Almendárez (2009), *Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua*, se perfila como un estudio más fundamentado de estos nuevos órganos de democracia directa. Dentro del enfoque del presente trabajo, considero importante definir la naturaleza del proyecto de los CPC durante el gobierno de Ortega, debido al papel que les fue asignado con respecto a la relación policía-comunidad y al efecto que pudieron tener en la transformación de la policía comunitaria nicaragüense en la última década.

Más allá de la pugna entre el poder legislativo y el ejecutivo provocada por la iniciativa de los Consejos al momento de su creación en 2007, el documento de Stuart Almendárez retrata de manera sistemática los mecanismos de formación de estos colectivos y la intrincada relación que tuvieron desde un inicio con el FSLN. A partir de 127 entrevistas con alcaldes, delegados de CPC en diferentes ramas, líderes comunitarios y representantes de la sociedad civil y de la empresa privada, el investigador esquematiza de forma aguda un perfil político y social de los Consejos que aporta a comprender su naturaleza.

Entre sus principales hallazgos, el estudio reconoce la mejoría de la participación comunitaria y el aumento del diálogo con el Estado alrededor de la prestación de servicios públicos, principalmente para el sector económicamente más vulnerable de la población (Stuart Almendárez, 2009, p. 76). Sin embargo, se identifican también dinámicas problemáticas en la relación entre los Consejos como instancia del Estado y el FSLN como partido de gobierno. Esta relación y el efecto que podría tener para la policía comunitaria son precisamente los aspectos relevantes para el enfoque temático del presente trabajo.

La confusión entre los intereses del FSLN y los intereses de toda la comunidad dentro de los CPC es propiciada, según Stuart Almendárez (2009, p. 8), por el nombramiento de secretarios políticos del partido como coordinadores de los Gabinetes del Poder Ciudadano a nivel municipal y departamental. A pesar de la elección de los miembros del CPC por la población en asambleas, los secretarios políticos son nombrados por el FSLN, de manera que la democracia de base presente en el nivel

geográfico más bajo de la organización se vuelve difusa a medida que se sube en la jerarquía del sistema. Aparte de este hallazgo referente a la configuración de los Gabinetes, el autor se remite a resultados de sus entrevistas para fortalecer el argumento de la confusión Estado-partido. De los líderes de CPC entrevistados, cerca del 25% afirma que los planes de trabajo de su Consejo son elaborados “por el FSLN” (Stuart Almendárez, 2009, p. 46). Además, la cooperación de los CPC con gobiernos municipales solo se limitaría a las alcaldías administradas por el FSLN y los secretarios políticos del partido utilizarían las estructuras de los CPC para hacer proselitismo en épocas de elecciones municipales (p. 54).⁴² Adicionalmente, la base de los consejos se definía en 81% como simpatizante del FSLN y las decisiones a nivel medio y alto se tomarían siempre por un militante de dicho partido (p. 77).

Estas organizaciones han sido la contraparte principal del jefe de sector y de la policía comunitaria en Nicaragua a partir de 2007, según los planes del gobierno. Sin embargo, el modelo de participación ciudadana (y por añadidura, de policía comunitaria) impulsado por Ortega en los últimos diez años fue relanzado a lo largo de su segunda administración (2011-2016). Luego de alcanzar la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales y legislativas en 2011,⁴³ la bancada del FSLN en la Asamblea Nacional aprobó en 2014 con el llamado Código de Familia los Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida. A dos años de su promulgación, pocos estudios se han realizado acerca del funcionamiento de estos Gabinetes que se perfilaron como un reemplazo de los CPC (Jiménez, 2015).

De manera similar a los CPC en 2007, los Gabinetes ya habían comenzado a organizarse antes de su institucionalización legislativa (El 19 Digital, 5 de enero de 2013). Sin embargo, si la estructura de los CPC podía ser analizada basándose en el decreto presidencial que les dio vida, la naturaleza de los Gabinetes se presenta mucho más difusa. Su mención dentro del Código de la Familia es relativamente escueta, definiendo que

se organizan con personas, mujeres, hombres, jóvenes, adultas mayores que

⁴²Los técnicos del Estado que llevaban el programa fueron asignados en la recién pasada campaña electoral municipal para atender a los CPC, hacer proselitismo y cuidar el voto en una ruta electoral casi durante tres meses y por eso justificaban no haber cumplido con sus deberes institucionales", declaró uno de los entrevistados de Stuart Almendárez (2009, p. 51).

⁴³ Por segunda vez consecutiva, las elecciones se realizaron en medio de amplias acusaciones de fraude electoral por parte de opositores, medios de comunicación y analistas (González Marrero, 2012).

viven en una comunidad para reflexionar y trabajar juntas. Promoviendo los valores y unidad familiar, auto estima y estima, responsabilidad, derechos y deberes, comunicación, convivencia, entendimiento y espíritu de comunidad a fin de lograr coherencia entre lo que se es, lo que se piensa y lo que se hace (Código de Familia de la República de Nicaragua, Ley 870, cap. V, art. 32-33) y que “se inspiran en valores cristianos, ideales socialistas y prácticas solidarias”.⁴⁴

El trabajo en conjunto con la policía comunitaria no es mencionado explícitamente y la única referencia parcial a la seguridad ciudadana es en el artículo 33, donde se define entre los objetivos del trabajo de los Gabinetes “promover la comunicación y la convivencia fraternal, responsable y solidaria entre las personas y las familias de una comunidad, estableciendo medidas integrales de prevención que generen seguridad y protección en la familia”. Sin embargo, la misma policía ha declarado en numerosas ocasiones a lo largo de los últimos años la importancia de los Gabinetes como su interlocutor en las comunidades, atribuyéndoles la función que tuvieron anteriormente los CPC. Ya en el año 2013, el subdirector de la Policía, el comisionado Francisco Díaz, comentaría en una entrevista televisiva que la prevención de la violencia juvenil era una condición clave para evitar la proliferación de las maras, refiriéndose a la diferencia entre Nicaragua y sus vecinos del norte en este tema. Díaz aseveró que para prevenir dicha expansión “lo estamos haciendo a través de los Gabinetes de Familia y Comunidad” (Romero, 2013). En ese mismo año, la vicepresidenta Murillo, en su condición de coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, declaró a los nuevos Gabinetes como esenciales para respaldar la labor de la Policía (El 19 Digital, 2013). En la misma línea, la *IX Encuesta de Percepciones sobre la Seguridad Ciudadana* elaborada por el IEEPP define a los Gabinetes de la Familia, junto a los jefes de sector como “dos elementos fundamentales” para el funcionamiento del modelo comunitario policial, caracterizándolos como “la instancia organizada de los nicaragüenses (...) con quienes la Policía trabaja” (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2017, p. 29).

Luego de haber presentado brevemente las características tipológicas de los dos instrumentos de participación ciudadana no concomitantes impulsados por el gobierno

⁴⁴ El lema “cristiano, socialista y solidario” ha acompañado la mayoría de las intervenciones del presidente Ortega y, sobre todo, de su esposa y actual vicepresidenta y coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, Rosario Murillo, desde los primeros años de su segundo mandato consecutivo (2011-2016). Dicho eslógan se puede leer en incontables vallas, rótulos y carteles con la efigie de ambos en todas las ciudades y carreteras del país.

del FSLN desde 2007, debemos ahora profundizar en su impacto dentro del modelo comunitario de la policía. Teniendo en cuenta la relevancia que han adquirido los órganos de participación ciudadana impulsados por el gobierno del FSLN dentro del esquema comunitario de la policía, siendo este esquema integrante de otras áreas de gobernabilidad que trabajan en conjunto con las comunidades organizadas, considero que el siguiente juicio de Stuart Almendárez (2009) es pertinente a la hora de valorar la naturaleza de la dinámica que ha surgido entre la institución y la red de participación impulsada por el gobierno actual.⁴⁵ Al respecto, el analista menciona entre sus conclusiones que

el modelo CPC se asienta sobre tres pilares que se entrelazan para apoyarse recíprocamente: el gobierno, el FSLN y los CPC. En este trío el FSLN es el factor dominante habida cuenta el papel que han venido jugando los secretarios políticos en la construcción y el funcionamiento de los CPC. Este arreglo parece pensado no sólo para tutelar los ejercicios participativos, sino además para reciclar el vanguardismo del FSLN en el seno de la sociedad. De esta manera, aunque los CPC alberguen la mayor diversidad social posible, su dirección (sobre todo a medida que los GPC suban de nivel) siempre correría a cargo de un militante confiable del FSLN y el resto de miembros jugarían el papel de masas que siguen las orientaciones del liderazgo. (Stuart Almendárez, 2009)

Dicha valoración coincide con las fuentes académicas que tematizan la relación específica entre la policía y la participación ciudadana impulsada por el gobierno de Ortega. En el documento *Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica?*, Roberto Cajina (2013) establece de manera concisa el vínculo entre el modelo comunitario policial nicaragüense y los CPC, los cuales ya en el momento de la publicación del escrito estaban a punto de transmutarse en los Gabinetes. El consultor se remite a una cita de la directora de la Policía:

En diciembre de 2007 la Directora General de la Policía Aminta Granera declaró que se había reunido con “la compañera Rosario” (forma en que los partidarios del FSLN se refieren a la esposa del presidente Ortega) “para ver cuál era la mejor forma de relacionar el trabajo de la Policía con el trabajo de los Consejos del Poder Ciudadano...el fin es una mejor seguridad ciudadana; ese fin es común, tanto para la Policía Nacional como para los Consejos del Poder Ciudadano. El vínculo –entre la Policía y los CPC– es la prevención social del delito. (Cajina, 2013, p. 6)

⁴⁵ Si bien este juicio fue realizado concerniendo a los desactivados CPC, considero que aplica también al tendido participativo actual ya que, como hemos visto, las fuentes revelan que a pesar del cambio de nombre y de reglamentación, la participación ciudadana bajo el gobierno de Ortega se ha mantenido relativamente uniforme en términos de propósitos, tareas, alcance y relación con el FSLN como partido de gobierno.

Esta declaración de la directora de la Policía deja claro que a partir del año 2007 se le iba a dar prioridad al trabajo conjunto con los recién formados CPC en los diferentes programas de seguridad ciudadana y comunitaria. Más adelante, Cajina resalta el carácter partidista de los Consejos al mencionar la reforma por parte del presidente Ortega de la “Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana” para incluir en ella a representantes de los CPC/GPC, catalogados por el autor como “estructuras partidarias paraestatales del FSLN” (Cajina, 2013, p. 6).

En la entrevista que me concedió en 2016, el experto en seguridad presenta su análisis acerca de la influencia que los operadores políticos del partido FSLN dentro de los movimientos de participación ciudadana tienen sobre la labor de la policía comunitaria:

Entonces ya no es la relación de la policía con las comunidades, sino es la relación de los operadores políticos del Frente en las comunidades. ¿Te fijás el cambio que hay? Entonces, la policía se entera, si se enteraba de las necesidades de la comunidad por los CPC, cuyo interés no es la comunidad sino la relación con el ejecutivo, con Ortega, como operadores políticos en las comunidades. (Cajina, 2016)

Más allá de los efectos positivos que puedan tener organismos como los CPC a nivel micro, donde los miembros se designan en elecciones abiertas, la intervención de operadores políticos a nivel meso, que actúan bajo órdenes de la Presidencia (que a su vez es la dirección del partido) y determinan hasta cierto grado la agenda de la policía comunitaria, representa un reto para el jefe de sector en su tarea tanto preventiva como investigativa.

Por otro lado, la participación ciudadana y, de esta manera, el vínculo activo de la policía con la comunidad se ha concentrado en el sector de la población afín al partido de gobierno, excluyendo a independientes u opositores. Según el documento de Stuart Almendárez (2009, p. 41), en 2009 el 80,9% de los miembros de los CPC (y de esta manera, los representantes e interlocutores frente al jefe de sector) se identificaban como afines al FSLN.⁴⁶ Esta condición limita también el crecimiento numérico de las organizaciones de participación: si en 2008 solo el 6,9% de la población estaba integrada activamente en los CPC (Stuart Almendárez, 2009), según la *IX Encuesta de*

⁴⁶ Paralelamente, en las elecciones municipales del año anterior (2008), el FSLN alcanzó una cantidad mucho menor de votos, con alrededor del 60% del apoyo popular.

Seguridad Ciudadana, ocho años después únicamente el 28,2% de las personas *conoce* los Gabinetes de la Familia (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2015). Coincidentemente, según el mismo estudio, solamente el 21,8% de los encuestados dice conocer a su jefe de sector. Estos datos permiten afirmar que la visibilidad de los órganos de participación impulsados por el gobierno y del jefe de sector policial es similar, lo que resulta lógico si se toma en cuenta el estrecho vínculo con el que se han entrelazado ambas instituciones.

Tanto Cajina y Orozco en las entrevistas realizadas para este trabajo, así como críticos del gobierno de Ortega analizan a los CPC/Gabinetes de la Familia como una versión remodelada de los Comités de Defensa Sandinistas revolucionarios, en tanto que los leen como mecanismos de control social con la función de asegurar el poder y la influencia del FSLN dentro de las comunidades (Gertsch Romero, 16 de mayo de 2010). Sin embargo, este análisis me parece insuficiente. Dentro de la concepción del trabajo policial se detecta una diferencia fundamental entre la relación con aquellos comités y con las agrupaciones comunales de participación actuales.

Es verdad que, por un lado, con el recrudecimiento de la guerra civil en los años 1980 y con el apoyo cada vez más evidente de la administración Reagan a la contrarrevolución a partir de 1982 se incrementó también la confrontación interna y las acusaciones de arbitrariedades y abusos de poder por parte de los órganos del Estado revolucionario (Bendaño, 1994). Dentro de la coyuntura de la agresión militar, el gobierno sandinista interpretaba la soberanía nacional como “un principio de organización social fundamentado en la capacidad del Estado para penetrar, proteger y regular *físicamente* un espacio territorial nacional, así como las relaciones sociales y las riquezas contenidas por éste” (Pérez-Baltodano, 2003). Sin embargo, como se ha establecido a través de la información recopilada en las entrevistas y presentada con anterioridad (véase cap. 3), la vigilancia a opositores y los trabajos de inteligencia recaían sobre la Dirección de Seguridad, órgano independiente de la Policía Sandinista, que coordinaba con los Comités de Defensa Sandinista –“los ojos y los oídos de la revolución” (Kruijt, 2011, p. 61)– la detección de actos de sabotaje, agresión contrarrevolucionaria y espionaje. La Policía Sandinista, por su lado, sin escapar a la tarea de resguardar la soberanía del país, asumía responsabilidades menos represivas dentro del aparato estatal y trabajaba con la ciudadanía revolucionaria movilizada en

actividades más visibles que no involucraban la defensa de la revolución a través del espionaje y la inteligencia militar, sino a través de tareas de propaganda o cooperación con los programas de la denominada “vigilancia revolucionaria” que combatía la inseguridad nocturna en los barrios, siendo una especie de *neighbourhood watch* sandinista (Walker y Wade, 2017).⁴⁷

En la actualidad, a pesar de encontrarse tanto Ortega como el FSLN de nuevo en el poder, la coyuntura política y económica de Nicaragua difiere ampliamente de la de la década revolucionaria, a pesar de algunas similitudes como la recuperación por parte del partido del rol hegemónico en el escenario político nacional. El exguerrillero ha impulsado la inversión privada y el ingreso de capital extranjero, mientras mantiene sus programas sociales disciplinadamente dentro del límite de gasto público estipulado por el Fondo Monetario Internacional (Álvarez Hidalgo, 30 de noviembre de 2016).

A diferencia de la confrontación con las élites económicas en las que se vio envuelto el FSLN en los años ochenta, desde 2007 el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), la cámara de empresarios más poderosa del país, ha sido el socio estratégico más importante del gobierno presidido por Ortega⁴⁸ que, a su vez, más allá de la retórica y los programas sociales asistencialistas, no ha desviado el curso económico neoliberal iniciado en 1990.⁴⁹ El concepto de soberanía nacional expuesto por Pérez-Baltodano, piedra angular de la participación ciudadana y de la formación de la Policía Sandinista en los años 1980, no se encuentra vigente ni en la toma de decisiones de política exterior ni a lo interno del país. A pesar de una alianza internacional y retórica con países que han impulsado procesos refundacionales en el continente, el FSLN que regresó al poder en 2006 se resignó “a actuar pragmáticamente dentro de la moralidad política tradicional nicaragüense y dentro del marco de acción establecido por la lógica neoliberal” (Pérez-Baltodano, 2009). El gobierno de Ortega, a

⁴⁷ Las vigilancias revolucionarias se coordinaban en los barrios para mantener turnos (principalmente nocturnos) asignados a los mismos vecinos, con el fin principal de prevenir sabotajes por parte de elementos contrarrevolucionarios. Sin embargo, la constante presencia de vigilantes en cada cuadra, aun siendo civiles, aportaba a reducir el crimen y la delincuencia comunes.

⁴⁸ Ortega ha sido incluso citado declarando al COSEP, principal cúpula patronal de Nicaragua, como “el CPC que mejor funciona(ba)” (Revista envío (2013a).

⁴⁹ El enfoque temático de este trabajo no permite profundizar en las dinámicas económicas entre los grupos de poder durante el gobierno de Ortega. Para análisis del desarrollo de las políticas económicas del FSLN a partir del segundo mandato consecutivo del comandante, recomiendo leer a Flores-Macias (2012) y a Pérez-Baltodano (2012).

diferencia de lo que ha ocurrido en otros países con líderes de izquierda como Bolivia, Ecuador o Venezuela, promueve la “Unidad y Reconciliación” de todos los nicaragüenses. Abogando que “el amor es más fuerte que el odio”, el FSLN se aleja de luchas por la hegemonía política características de los llamados gobiernos populistas (Stoessel, 2014).⁵⁰ Si bien se ha reducido el papel de las organizaciones no gubernamentales en comparación a la época de los gobiernos conservadores antisandinistas, esto no obedece a una estrategia estructural de ampliar significativamente la participación del Estado como agente económico. Más bien, se trata de un impulso por canalizar el apoyo financiero externo que pueda llegar al país a través de agencias gubernamentales. Es en este campo específico y limitado donde se intenta intensificar la coordinación del Estado, lo que convierte a las ONG y al gobierno en rivales (Spalding, 2009, p. 381).

En este escenario se ha desarrollado el nuevo programa participativo del gobierno y se ha transformado el rol de la policía en su relación con la comunidad al integrarla al mismo. En este sentido, la naturaleza, los fines y las funciones de la participación ciudadana actual, tanto dentro del modelo de seguridad comunitaria como a nivel general, responden a lógicas políticas diferentes y, por ende, no son comparables con el perfil de los Comités de Defensa Sandinistas de hace una generación (Martí i Puig, 2009).

4.4 Contexto institucional: polémica política policial más allá del modelo comunitario

Antes de analizar la ya descrita evolución del modelo comunitario policial desde el año 2007, considero adecuado mencionar dos acontecimientos de diferente naturaleza que, a pesar de no estar directamente ligados a las estructuras comunitarias de la PN, ayudan a comprender el contexto en el que ocurre la politización de la institución de seguridad ciudadana en la época *neosandinista*. Se trata del traslado de agentes de la extinta Dirección de Seguridad del Estado (DGSE) a puestos de mando policiales, así como del rol que jugó la policía durante las protestas del movimiento denominado

⁵⁰ A propósito de estas luchas, Stoessel (2014) elabora: “Al haber incluido en las nuevas Constituciones directivas económicas y políticas que trastocan estructuras de poder arraigadas y apuntalan el rol del Estado en la economía (Gargarella y Courtis, 2009), la emergencia de una multiplicidad de disputas y enfrentamientos políticos fue sintomática”.

#OcupaInss en el año 2013. Aunque no nos detendremos demasiado en estos hechos, los considero pertinentes debido a que el primero fue mencionado en numerosos momentos en las entrevistas que realicé y el segundo ha sido uno de los involucramientos más polémicos de la Policía Nacional en un acto de “violencia política” (Ruggiero, 2017), que colocó a la institución frente a un reto mayúsculo referente a su reputación y prestigio. Además, si entendemos a la institución policial como un sistema (véase cap. 2), se debe tomar en cuenta que las críticas, los reconocimientos y la polémica que puedan surgir en otros departamentos de la policía, afectan también la relación y la percepción que tienen los pobladores frente a los agentes policiales comunitarios (Fielding, 2002).⁵¹

A lo largo de este capítulo, el desarrollo institucional de la PN se ha concentrado en las estructuras organizativas; sin embargo, hay un proceso referente al accionar policial que ha sido definido por mis entrevistados como relevante en la transformación de la Policía desde el año 2007. Se trata de una reestructuración que fue iniciada más de una década atrás, durante la transición del primer gobierno sandinista al gobierno neoliberal de Violeta Chamorro en 1990. En el contexto del fin de la guerra civil, la anunciada “reconciliación nacional” y la reducción del aparato estatal, la Dirección de Seguridad fue clausurada y muchos de sus agentes remitidos a la Policía Sandinista, que pronto sería renombrada como Policía Nacional. Los agentes de seguridad pasaron a ser policías, acarreando no solo la formación profesional de contrainteligencia adquirida en muchas ocasiones en el extranjero, sino también una serie de normas de comportamiento, costumbres y maneras de operar que los habían definido como agentes eminentemente políticos y politizados de la revolución. Como lo explicó Orozco (2016) en la entrevista:

El Ministerio del Interior se disuelve en algunas Direcciones importantes, por ejemplo, la Dirección General de Seguridad del Estado que era la policía secreta. Muchos, muchos, muchos estudiantes/estudiados en la escuela de la *Stasi*, en Alemania del Este. Y se integran, los integran en el cuerpo policial ya no como Seguridad del Estado sino como policías. Pero lo que hacen es otorgarles grados, esto es antes de que abandonen el poder, verdad...otorgarles grados suficientes para que ellos lleguen directamente de otras direcciones a asumir posiciones de mando, sin que hayan pasado todos los requisitos normativos para poder entrar a la policía nacional, para ser parte, para comenzar de cero, y llegar a ser jefes.

⁵¹ Este efecto solo puede verse magnificado en una institución policial de solamente 15 mil personas y con un único escalafón de mando, ya que la responsabilidad orgánica del éxito o el fracaso de cualquier operativo recae finalmente sobre los mismos agentes de mandos superiores.

Por su lado, Roberto Cajina profundiza:

Pero la Policía está [en 1990], digamos, desnuda de institucionalidad, desnuda de una política de seguridad pública, tienen un nivel de organización digamos básico, mínimo, en la medida en la que siendo subsidiaria de la Seguridad del Estado no alcanzó el desarrollo propio de lo que yo llamo una “Policía-Policía”, a ver, te lo pongo con un ejemplo: Eduardo Cuadra⁵² es un “policía-policía”. Y hay otros “policías-policías”, Christian Munguía que murió, que lo mataron aquí por Campo Bruce, era de los “policías-policías”. Pedro Aguilar es otro “policía-policía”.⁵³ Pero en el 90, con los acuerdos de transición que te decía, para ponerle un paraguas o una protección a una cantidad de gente que estaba en la Seguridad del Estado, hay cantidad de gente de Seguridad del Estado que son incorporados a la policía, sin ser “policías-policías”. (Cajina, 2016)

Según ambos entrevistados, principalmente Orozco, los exagentes de la Seguridad del Estado se vuelven instrumentales en la relación entre las estructuras del FSLN y la Policía Nacional después del retorno de Daniel Ortega a la presidencia, ya que son los oficiales más dispuestos a integrar a la institución de seguridad dentro del modelo nacional de participación ciudadana organizado de la mano del partido y los que menos objeciones (públicas o privadas) expresan ante las reformas jurídicas expuestas al inicio de este capítulo. Lamentablemente, no se logra encontrar ningún documento académico que tematice esta reubicación ni sus efectos dentro del escalafón de la Policía Nacional.

Como un breve excurso, resultaría interesante analizar dicho fenómeno del traspaso de exagentes de la Seguridad del Estado al órgano policial propiamente dicho aplicando el concepto de *habitus* a la cultura policial. El *habitus* es entendido clásicamente como

un sistema de disposiciones durables y transferibles –estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes– que integran todas las experiencias pasadas y funciona en cada momento como matriz estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes cara a una coyuntura o acontecimiento y que él contribuye a producir. (Bourdieu, 2000)

A la luz de este concepto, observemos que los agentes de seguridad entran a la Policía Nacional como antiguos miembros de una de las agencias que más había asumido como propio el deber de defender la soberanía nacional y la revolución (según

⁵² Recordemos que Eduardo Cuadra, mencionado aquí como alto mando de la policía, forma parte de los cuatro expertos entrevistados para el presente trabajo.

⁵³ Christian Munguía fue fundador de la Policía y era el segundo al mando de la institución al momento de su asesinato a manos de delincuentes comunes en el año 2002. Pedro Aguilar se desempeñó como jefe de la división antidrogas de la Policía hasta el año 2002, cuando fue enviado a retiro por el entonces director de la institución, Edwin Cordero.

la interpretación de soberanía desarrollada por Pérez-Baltodano, ya presentada). Ese *habitus* se ve confrontado con transformaciones profundas dentro del campo del trabajo policial y del aparato estatal en sí luego del cambio de paradigma al final del proyecto revolucionario. Al regresar el FSLN al poder en el 2007 (y a pesar de las abismales diferencias, como hemos mencionado, entre el gobierno de los años ochenta y el actual), los exagentes de la Seguridad se mostrarían menos reacios a moldear a la Policía Nacional dentro de una estructura de participación ciudadana más cercana al partido. El caso del que hasta 2016 había sido jefe de la Delegación Policial de Managua, el comisionado general Róger Ramírez, resulta paradigmático. Ramírez no perteneció a los llamados “policías-policías”, sino que fue funcionario de la DGSE durante la revolución, siendo parte de las estructuras de espionaje de esta Dirección. Antes de ser reubicado como viceministro de Gobernación, Orozco lo había definido como uno de los mandos más poderosos de la institución, incluso paralelo a la comisionada Aminta Granera, debido a su estrecho vínculo con la dirigencia política del FSLN (Confidencial, 23 de enero de 2016).

De cualquier manera, haría falta más investigación para poder realizar una valoración fundamentada de las consecuencias de la relación entre los “policías-policías” y los antiguos agentes de la Seguridad del Estado dentro de la Policía Nacional. La mención aquí realizada pretende en primera línea considerar la relevancia que le dieron mis entrevistados a tal proceso, sin la expectativa de hacer un juicio precipitado, pero tomándolo en cuenta como uno de los posibles factores de importancia en la transformación y politización de la policía en los últimos diez años. A partir de ello, valdría la pena considerar más a fondo el papel de la agencia y del *habitus* dentro de la estructura policial del país para futuras investigaciones referentes al área de la seguridad pública.

A diferencia de la relación entre los “policías-policías” y los antiguos agentes de la Seguridad del Estado dentro de la Policía Nacional, el escándalo alrededor del movimiento denominado #OcupaInss se encuentra mucho más documentado. A pesar de no involucrar directamente a los programas comunitarios del jefe de sector o la policía voluntaria, tuvo un impacto sobresaliente en la relación de la institución con la ciudadanía en general y, debido a su resonancia, considero que puede ser visto como

representativo en el desarrollo de la politización policial en el país, así como un punto de quiebre en el mismo.

En junio del año 2013, un grupo de jóvenes universitarios de clase media se unieron a ciudadanos mayores de 65 años que exigían al gobierno una reivindicación social referente a la ley de jubilación. Las y los demandantes, agrupados en la Unión Nacional del Adulto Mayor (UNAM) habían apoyado a Daniel Ortega en su primera campaña exitosa de 2006, esperando que este cumpliera con su promesa de reestablecer prestaciones sociales eliminadas por los gobiernos neoliberales. Al llegar el FSLN al poder, y al no llevarse a cabo la reforma prometida alegando falta de recursos y presiones presupuestarias del Fondo Monetario Internacional, año tras año los miembros de la UNAM organizaron marchas sin recibir mayor resonancia pública. Esto cambiaría cuando un grupo de alrededor de 200 “viejitos”⁵⁴ ocuparon de manera pacífica las instalaciones del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social en Managua en 2013, mientras otros acamparon en las zonas aledañas. La Policía Nacional, cumpliendo con su función de reestablecer el orden, formó una valla humana alrededor del edificio y cortó la comunicación con el exterior, así como el suministro de luz eléctrica y teléfono. Este acto, que no se diferencia de medidas tomadas por la Policía en numerosos países y puede considerarse *by the book*, provocó inesperadamente una reacción de parte de un grupo de alrededor de 20 jóvenes que se unieron a la protesta a partir del 18 de junio y organizaron consultas médicas, así como el suministro de alimentos para las personas que se encontraban fuera del edificio.⁵⁵

El grupo en el exterior del edificio se convirtió en un campamento de protesta, mientras cada día se integraban más jóvenes. Rápidamente quedó claro que el gobierno del FSLN, tradicional aliado de los movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de masas, se estaba enfrentando a la primera protesta social de gran envergadura desde su retorno al poder seis años antes. Durante varios días, a pesar de diferentes denuncias de violencia policial y al menos ocho arrestos (CENIDH, 2014), la movilización se había mantenido relativamente pacífica y la policía no acumulaba mayor atención mediática, más allá de encontrarse en un nutrido grupo, protegiendo el edificio del Seguro Social y, por ende, las propiedades y los intereses del Estado (Revista envío,

⁵⁴ Así los llamaban la mayoría de medios de comunicación, revistas y activistas.

⁵⁵ Los jóvenes, en su mayoría universitarios de clase media, se organizaron de forma espontánea y a través de redes sociales como Facebook y Twitter, métodos aún muy novedosos en el país en aquel momento.

2013b).

Esto cambiaría en la madrugada del 22 de junio, cuando el campamento fue desalojado violentamente. De nuevo, los desalojos forzosos de ocupaciones consideradas ilícitas por parte de fuerzas de seguridad estatales son prácticas comunes de todas las Policías del mundo. No obstante, lo que define la naturaleza de este acontecimiento como excepcional y considero representativo del fenómeno analizado es que la acción no fue llevada a cabo por agentes policiales o servidores públicos.

El desalojo comenzó cuando unas 300 personas armadas con palos y tubos de metal atacaron el campamento donde se encontraban alrededor de 40 jubilados y entre 60 y 70 jóvenes. Según numerosos testimonios respaldados por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH, 2014) y otras organizaciones de la sociedad civil, los atacantes portaban camisetas alusivas a la organización juvenil del FSLN, la ya mencionada Juventud Sandinista, y fueron transportados al lugar por camiones de la Alcaldía de Managua, de propiedad estatal. Frente al cordón policial, que se encontraba apostado las 24 horas del día frente al edificio, los protestantes fueron despojados de diferentes artículos como celulares, relojes y billeteras. Además, fueron robados siete vehículos de los miembros del plantón. Dado que, según datos de la misma policía, en todo el año 2013 se registraron un total de 106 robos de automóviles y camionetas,⁵⁶ el delito puede ser considerado de enormes proporciones frente a los índices de seguridad del país. La falta de reacción de los policías presentes, junto al alto nivel de organización del ataque y a las pruebas audiovisuales disponibles en internet, dejan poca duda acerca del protagonismo o al menos involucramiento de diferentes instituciones del gobierno de Ortega en el crimen (Miranda Aburto, 22 de junio de 2017).

La pasividad de los agentes testigo de la violencia, junto al hecho que el desalojo haya sido llevado a cabo no por agentes estatales, sino por civiles enmascarados que robaron, intimidaron y agredieron a ciudadanos frente a los propios oficiales, representa una diferencia mayor con respecto a los métodos policiales de represión normalizados frente a protestas civiles. Si la policía hubiese sido protagonista del desalojo, hubiera

⁵⁶ Según el Anuario Estadístico de la Policía Nacional (2013), accesible en <http://bit.ly/2FqlS0R>.

estado enmarcada en el paradigma de uso legítimo de la fuerza, siendo una expresión del Estado el preservar el “monopolio de la coacción física legítima” (Weber y Winckelmann, 2009) y no se hubiera diferenciado de, por ejemplo, otras reacciones represivas como las demostradas por la Policía Alemana durante la cumbre del G20 en Hamburgo en el año 2017 o por los carabineros de Chile contra manifestaciones estudiantiles. Su complicidad, por otro lado, va más allá de una criminalización de la protesta hacia una tolerancia premeditada del crimen, en este caso, evidentemente del crimen de Estado (Ross, 2015).

En este capítulo se ha esbozado el marco político e institucional en el que los modelos comunitarios insignia de Nicaragua se han ido desarrollando dentro del sistema policial en los últimos diez años. Ahora que hemos considerado a fondo las plataformas jurídicas y orgánicas de la policía comunitaria, su relación con los modelos de participación ciudadana, así como el contexto en el nivel más amplio de la Policía Nacional, podemos proseguir a analizar su desarrollo a través del enfoque analítico presentado en el segundo capítulo.

5. Policía comunitaria y participación ciudadana: tendencias de politización en la última década según el modelo de Reiner

Una valoración de los fenómenos presentados hasta ahora nos permite desarrollar algunas conclusiones preliminares al respecto de la naturaleza de la policía comunitaria nicaragüense. Como hemos visto, las características principales del modelo comunitario de la Policía Nacional, conocido en los últimos años como “Modelo Preventivo, Proactivo y Comunitario”, existen desde hace décadas, aunque han sufrido numerosas transformaciones en muchos de sus elementos principales. Lo que se ha mantenido constante ha sido el papel fundamental de la movilización y la participación ciudadana organizada dentro del mismo. Sin embargo, las expresiones de esta participación han variado según la coyuntura política, y según el paradigma de seguridad imperante. Si durante la revolución (1979-1990), la condición de guerra exigía una estructura de seguridad ciudadana enfocada en la defensa de la soberanía, los gobiernos conservadores (1990-2006) desmantelaron una parte importante del aparato estatal, recayendo así la participación ciudadana sobre las ONG y posteriormente, sobre los Comités de Prevención Social del Delito, organizaciones de la Policía Nacional que

no lograron tener mucho auge.

Al llegar Daniel Ortega al poder en 2007, el curso neoliberal, apegado a las normas presupuestarias del FMI, no cambió drásticamente. El fortalecimiento de la alianza gobierno-empresa privada (COSEP) más bien refuerza una política pública de crecimiento económico a través del papel protagónico del sector privado y de la inversión extranjera, atrayendo a esta última con incentivos fiscales y –lo que es más importante para nuestro tema– la promesa de un ambiente nacional de paz y seguridad ausente en países vecinos (Gonzalez Álvarez, 04 de diciembre de 2017). Sin embargo, en el campo del trabajo policial comunitario, el FSLN como partido de gobierno fomenta la incorporación de sus estructuras dentro del aparato estatal a través de nuevos órganos de participación: los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) primero, y los Gabinetes de la Familia después. El poder del FSLN dentro del Estado se expande, pero bajo relaciones económicas, sociales y políticas muy diferentes a las de la década revolucionaria.

Ante este marco, los elementos de la politización policial presentados por Reiner y agrupados en las tres dimensiones ya expuestas (véase cap. 2) se perfilan como herramienta para analizar la transformación de la policía comunitaria en su etapa más actual.

5.1 Dimensión I: imparcialidad policial

Recordemos que en la primera dimensión, Reiner determina el establecimiento del apartidismo y del imperio de la ley (*rule of law*) como elementos clave para evitar una politización dentro del aparato policial.

El apartidismo

La naturaleza del primer factor es particularmente excepcional en el caso de la Policía Nacional y la policía comunitaria en Nicaragua. Como la gran mayoría de las instituciones del Estado nicaragüense⁵⁷, la Policía surgió a raíz de un proceso revolucionario con una ideología cercana al socialismo, aunque con marcadas

⁵⁷ Exceptuando únicamente a las que surgieron a través de reformas y enmiendas en los años postrevolucionarios.

características endógenas. Este proceso fue liderado por el FSLN primero como organización guerrillera, luego como partido político no único, pero sí hegemónico, fungiendo como vanguardia durante la época fundacional de la Policía. Por ende, los eslabones históricos, políticos y personales del quehacer policial con este partido son innegables. Al truncarse el proceso revolucionario en 1990, se produce una transición consensuada y pacífica al neoliberalismo y a la democracia burguesa. Al mismo tiempo, con la conservación de algunos elementos importantes del modelo revolucionario en la Constitución de 1987, el régimen estatal postsandinista se desarrolla como un orden ambiguo y contradictorio; se pierde el proyecto sandinista, pero no totalmente su tendido estatal.

La Policía Sandinista, para lograr sobrevivir, rompe los vínculos más visibles con la estructura partidaria del FSLN y es renombrada Policía Nacional en 1994. El modelo comunitario se ve afectado por el proceso de “apartidización”, ya que la base de la participación ciudadana de los años 1980, entrelazada inexorablemente con las estructuras del FSLN, es desmantelada y los jefes de sector comunitarios pierden así una buena parte de la organización que aportaba a la seguridad ciudadana. Según lo que establecieron los entrevistados, a través de la coordinación con diferentes ONG, y de la negociación con los gobiernos conservadores, la Policía Nacional logra mantener en cierta medida su tendido comunitario hasta que desarrolla los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD) dentro de su plan de modernización a inicios del siglo XXI.

Sin embargo, con el retorno del FSLN al poder en 2007 y los subsiguientes intentos por establecer una red de participación ciudadana con Consejos y Gabinetes, las estructuras del partido y de la policía comunitaria fueron acercadas nuevamente, esta vez en un contexto muy diferente (véase cap. 4). De tal manera, el apartidismo policial en general y del modelo comunitario en específico –entendido desde la definición de Reiner– nunca ha pretendido existir en Nicaragua, debido a las particularidades del sistema político surgido de la revolución. El FSLN es el único partido nicaragüense que ha contado constantemente con un despliegue territorial desarrollado en los últimos 37 años; aún luego del debilitamiento considerable de su rango de acción en los años 1990, continuó siendo la entidad política con la más extensa relación con organizaciones gremiales, profesionales, juveniles y comunales en el país (Martí i Puig, 2009a). Este hecho, unido a los vínculos personales de la dirigencia de la Policía con el Frente

Sandinista, vuelven un apartidismo policial según la concepción clásica casi inimaginable en la realidad nicaragüense. Con el paso de los años y el establecimiento de la lectura de la revolución sandinista como un proceso de emancipación de carácter nacional y no solamente llevado a cabo por un partido, este vínculo no genera mucha polémica con respecto a la institución, al menos en su dimensión histórica. Sin embargo, cuando el partidismo involucra procesos actuales, sí provoca la crítica abierta de ciertos sectores que se consideran excluidos ante intereses del partido gobernante. A propósito, Roberto Cajina expuso en entrevista:

Bueno, y entonces comienza a haber, comienza a darse ese proceso de desinstitucionalización, por un proceso de identificación de la institución con el proyecto político de Ortega. Y eso va a afectar toda la actividad policial, que desarrolla la institución que está en ese proceso, en ese vínculo, ¿no? Incluida la relación con la comunidad. Estos Comités de Liderazgo Sandinistas, los CPC, los Gabinetes de la Familia, todo ese montón de cosas. Al final de cuentas, comienzan a tener cierto impacto en la población que tenía una imagen de la policía a través de la imagen de la Aminta⁵⁸. Y las dos organizaciones de mayor legitimidad social, y de mayor credibilidad eran el ejército en primer lugar, y la Policía. Pasando por encima de la Asamblea y de todas las instituciones del Estado. (Cajina, 2016)

Este partidismo es reforzado en las dinámicas establecidas por el modelo de participación ciudadana del gobierno de Ortega, como lo he expuesto anteriormente (véase cap. 4). Este modelo que determina el accionar de la policía comunitaria es recorrido transversalmente por las estructuras del FSLN. Los operadores del partido, secretarios políticos y Consejos de Liderazgo Sandinista –estructuras que no pertenecen al aparato estatal– juegan un papel importante en la elaboración, ejecución y evaluación de planes de seguridad ciudadana en las comunidades debido a su papel coordinador de los órganos de participación ciudadana del gobierno de Ortega (Stuart Almendárez, 2009). De esta manera, tienen la potestad de integrar a los programas de cohesión social del partido a los jefes de sector, servidores públicos que hasta las reformas a la ley de Policía en 2014 no tenían permitido ocupar cargos políticos más allá de aquellos coordinados por el Estado.

El imperio de la ley

El imperio de la ley es el otro factor dentro de la dimensión de imparcialidad. La deficiencia en el imperio de la ley, definida por Reiner (2000) como “police violations

⁵⁸ Se refiere a Aminta Granera, directora de la Policía desde 2005.

of legal procedures in the course of dealing with offences” es precisamente uno de los problemas principales que se espera sean resueltos o al menos disminuidos con el modelo de policía comunitaria. Ya que el jefe de sector tiene un carácter preventivo, hace su trabajo regularmente desarmado y no suele ocuparse de arrestar o dar persecución a criminales; dentro la policía comunitaria nicaragüense no hay denuncias generalizadas de este tipo de violaciones. Sin embargo, la existencia de ellas en otras áreas de la Policía, por ejemplo en el caso de #Ocupainss ilustrado con anterioridad, representa un reto para toda la institución, incluyendo a los policías comunitarios, por mantener la buena imagen de la Policía frente a la población en general. Adicionalmente, el trabajo comunitario es en determinadas ocasiones puesto a un lado en favor de operativos represivos, particularmente en los barrios marginalizados de Managua (Rocha, 2007). Estas medidas serán analizadas a cabalidad más adelante en este capítulo.

5.2 Dimensión II: competencia/organización

En la dimensión de la competencia se encuentran los factores de organización burocrática y efectividad. Referente a ambos, encontramos hallazgos importantes en el trabajo comunitario de la Policía en nuestro estudio de caso.

Organización burocrática

Refiriéndose al ejemplo original de la Policía en Gran Bretaña, Reiner (2000, p. 61) define la erosión de la imagen de una burocracia eficiente y disciplinada como el primer elemento que afectó a la legitimidad de la policía de aquel país. Las causas mencionadas para dicha erosión son deficiencias en los estándares de educación y entrenamiento de reclutas y oficiales. Pasando al caso nicaragüense, Eduardo Cuadra se refiere a los programas de reestructuración de la Academia Nacional de Policía luego de la derrota electoral del FSLN en 1990 de la siguiente forma:

Mirá, ventaja que tuvimos es que en este proceso del 90 al 96, que abrimos la puerta de la Academia a distintos sectores para que trabajaran. Ahí sí se recibió cooperación de GTZ, con el tema de género. Ahí se recibió asistencia de ICITAP⁵⁹, embajada norteamericana. Ahí recibimos capacitación de parte de los franceses con la formación de los antimotines, y los suecos, verdad. Suecia que venía de trabajar con El Salvador, trabajando un proyecto con Guatemala, nos vieron ya como nada que ver con lo que ellos habían invertido allá. La Academia

⁵⁹ ICITAP es el acrónimo del International Criminal Investigative Training Assistance Program, iniciativa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

fue así, abrió el zaguán. Y entonces los cursos nuestros, cursos muy cortos, comparados con los de otros países de Centroamérica, verdad. Pero ya estábamos dando, como ejes transversales derechos humanos, el tema de la niñez, eje transversal, el tema de la mujer. (Cuadra, 2016)

Por su parte Francisco Bautista, quien durante un período dirigió la Academia, reconoció en entrevista las carencias que esta enfrenta, enmarcándolas en la realidad nicaragüense:

Entonces esa es la realidad. Entonces vos decís, viven con dificultades, sí viven con dificultades. ¿Con cuáles? Pues un poquito mejores, porque hay comida diario. Ahora, ¿comen carne todos los días? No es cierto, hombre. Ahí se come gallopinto⁶⁰, huevo, al medio día de vez en cuando hay pollo. Es decir, es una comida decente pero no es de restaurante, verdad. Estás hablando de una comida que, ah, vos decís, pero es que en la Academia de Suecia, en la academia de Madrid. Sí, pero estás hablando de otras realidades. En esta realidad es así, entendés. Ahora, que las botas se les gastan, no le alcanzan, sí. Así es. Entonces es la realidad. Ahora, a veces la gente establece relaciones y proporciones que no son muy adecuadas, por ejemplo: es que es el lugar, en Costa Rica el policía gana, por decir algo, 500 dólares. Y en Nicaragua gana 200, qué barbaridad. Sí, pero son dos realidades distintas. (Bautista, 2017)

Mientras Cuadra realza la necesidad de incorporar la participación de instituciones internacionales en la expansión y profesionalización de los cursos de entrenamiento de la Academia durante la época posrevolucionaria, Bautista reconoce las deficiencias económicas de la institución. Aunque este último no se refiere al entrenamiento de los reclutas, el panorama que presenta permite avizorar que las restricciones económicas imposibilitan alcanzar los estándares técnicos y educacionales ideales.

Pasando al campo específico de la policía comunitaria, ninguno de los entrevistados se refirió a un entrenamiento estructurado para los jefes de sector; únicamente Bautista Lara comentó la entrega de la carpeta de trabajo del jefe de sector saliente al entrante cuando se produce un reemplazo.⁶¹ Debido a que tampoco se encuentra mención del adiestramiento de la policía comunitaria en las fuentes consultadas, y tomando en cuenta la tradición de formación “orgánica” de los jefes de sector durante los primeros años de la revolución que no recibieron adiestramiento

⁶⁰ El gallopinto es un plato típico nicaragüense que no contiene carne y consiste en una mezcla de arroz, frijoles y otros ingredientes.

⁶¹ El expolicía definió dicha carpeta como el libro de trabajo del jefe de sector –por ende del policía comunitario– en el que se anota la información pertinente para mantener la seguridad ciudadana en el área: información demográfica, principales problemas/preocupaciones de la población, etc.

formal, concluyo que más allá de diferentes cursos y seminarios como los mencionados por Cuadra, aún hoy no existe un adiestramiento estructurado para los jefes de sector a nivel nacional. Esto puede explicar, al menos en parte, la marcada divergencia entre el trabajo de un jefe de sector y otro, mencionado por varios entrevistados (Cuadra, 2016; Bautista Lara 2017). Al no tener una formación técnica homogénea, la presencia, visibilidad y comunicación que establece un jefe de sector con sus comunidades asignadas son determinadas por decisiones personales del mismo, lo que conlleva un rango muy amplio de eficiencia laboral. Este rasgo nos remite al siguiente factor dentro de la dimensión competencia/organización.

Eficiencia

En su trabajo, Reiner (2000, p. 77) propone el registro de denuncias de delitos y su esclarecimiento así como la relación entre ambas estadísticas para medir la eficiencia del trabajo policial convencional, aclarando que dicho concepto es notoriamente difícil de definir o valorar. Dicha correlación es tomada en cuenta también por la Policía de Nicaragua como medida de eficacia de su trabajo, siendo presentada regularmente en los Anuarios Estadísticos de la Institución. Sin embargo, en el ámbito de la policía comunitaria, considero que hay que tomar en cuenta factores adicionales imprescindibles para el éxito de la relación policía-comunidad. Entre ellos, la cobertura y la visibilidad del policía comunitario o jefe de sector, así como la anuencia de la población a integrarse a las iniciativas de participación ciudadana en temas de seguridad.

Basándome en las *Encuestas sobre Percepción de Seguridad* publicadas anualmente por el Instituto de Estudios Estratégicos de Políticas Públicas, el estudio acerca de la participación ciudadana bajo el gobierno neosandinista titulado *Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua* de Roberto Stuart Almendárez (2009) y las entrevistas realizadas para este trabajo, concluyo que el alcance del modelo comunitario (medido a partir de su presencia y visibilidad) es minoritario y abarca entre el 10 y el 25 por ciento de la población, según diferentes criterios y con variación entre los años consultados.⁶² En esta coyuntura, la presencia, visibilidad y, por ende, el

⁶² Recordemos, por ejemplo, que en 2009 únicamente el 6,9% de la población participaba en los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), delegados como coordinadores del vínculo policía-comunidad (Stuart Almendárez, 2009). Por otro lado, según el IEEPP, en 2015 únicamente el 28,2% de la población

impacto de los programas comunitarios se ven limitados. De esta manera, el modelo comunitario no logra ser eficiente en alcanzar proporciones masivas dentro del país, a pesar de ser declarado de manera generalizada como el paradigma de toda la estructura policial. Aunque el trabajo focalizado tiene un impacto positivo en la percepción de seguridad y en la aprobación de la población, la incapacidad de la institución de expandir dicho trabajo geográficamente así como la visibilidad y presencia irregulares entre los jefes de sector imposibilitan un servicio de policía comunitario más uniforme y eficiente.

5.3 Dimensión III: cercanía con la población

Los cuatro factores agrupados en la tercera y última dimensión de la tabla de elementos politizantes son aquellos que tradicionalmente se han asociado más al modelo internacional de policía comunitaria. Se trata del papel de servicio, el uso racional de la fuerza, el trabajo preventivo y la incorporación de lo que Reiner define como la *clase obrera* (ver cap. 2).

Papel de servicio de la Policía

El enfatizar el papel de servicio del cuerpo policial es determinado por Reiner (2000, p. 74) como una de las medidas fundacionales del *community policing* en Inglaterra durante los años 1970. Esta función está contrapuesta a la visión de la policía como una fuerza cuyo único propósito es hacer cumplir la ley. Dentro del papel de servicio de la Policía se encuentra un amplio rango de tareas que incluye la organización de actividades juveniles, la mediación en conflictos vecinales, la ayuda a ciudadanos alcoholizados y toda tarea que no esté ligada a la labor de “atrapar delincuentes” (Reiner, 2000). En el caso inglés, Reiner establece que muchos oficiales “de a pie”, así como los gobiernos conservadores que han asumido el poder en el país en las últimas décadas, descartan mayoritariamente el papel de servicio para priorizar una visión de la Policía como una fuerza con la tarea principal, si no única, de combatir la delincuencia.

En Nicaragua, debido a una serie de factores políticos, históricos y culturales, el oficial de Policía ha asumido tradicionalmente un papel de servicio hacia la población.

conocía a los Gabinetes de la Familia, sucesores de los CPC con la misma labor en políticas comunitarias de seguridad ciudadana (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2015). Adicionalmente, el mismo estudio informa que el jefe de sector correspondiente es conocido solamente por el 21,8% de los encuestados.

La tendencia no se limita al jefe de sector, sino que abarca también a los inspectores de tránsito, a los agentes encargados de la seguridad de edificios y complejos públicos, etc. Una muestra de ello es la existencia de la Dirección de Asuntos Juveniles y de las ahora en gran medida desmanteladas Comisarías de la Mujer. El factor de servicio social de la Policía ha sido presentado a lo largo de este trabajo, por ejemplo, en el proceso de integración de la Policía al trabajo juvenil junto con organizaciones no gubernamentales luego del fin de la revolución (véase cap. 3) o en la promoción de actividades y encuentros de jóvenes de todo el país (véase cap. 4). Al respecto, mi lectura enmarcada dentro de la perspectiva del trabajo comunitario policial como respuesta a la reducción neoliberal del Estado es que la población espera una función polivalente del oficial de Policía para cubrir la ausencia de otras direcciones públicas que no abarcan a grupos marginalizados y zonas geográficas alejadas de los centros urbanos. A propósito de este rol, Roberto Cajina describió así al Centro Juventud, un centro de educación técnica para jóvenes administrado por la Policía:

Son instalaciones muy buenas, modernas, y lo que tienen es (...) una oferta de oficios varios. Muy variada; barbería, sastrería, costura, belleza. Un montón de cosas, tratando de ofrecer opciones. Pero ese no es trabajo de la Policía, ese es trabajo de un Ministerio de la Juventud, de un Ministerio de Bienestar Social, lo que sea. Pero bueno, lo hace la Policía, ya. Claro, a la Policía le interesa. Y además tenía plata que recibía de los españoles, pues. La construcción y el mantenimiento. Creo que habían problemas en el 2015, 2016 habían tenido problemas de mantenimiento. (Cajina, 2016)

Sin embargo, la dicotomía de servicio por un lado y fuerza por el otro se mantiene presente. En algunas circunstancias prominentes, los medios de comunicación han resaltado el uso de estrategias represivas por parte de la Policía en detrimento de medidas comunitarias, coercitivas o de “poder blando” (*soft power*). Este tipo de poder es entendido como un método de imponer la voluntad propia de formas menos evidentes o violentas, con el propósito de conseguir la colaboración del sujeto subalterno (Skinns, Rice, Sprawson y Wooff, 2017). Un ejemplo de este tipo de actuación policial que tiene efecto sobre la percepción del papel de servicio de la institución será mencionado a continuación.

El uso racional de la fuerza

El uso racional de la fuerza es medido en el trabajo de Reiner a través de la reacción de la Policía ante escenarios de desorden público serio, principalmente ante el manejo de disturbios masivos. La actitud que promete legitimidad a la institución

policial, según el criminólogo inglés, se resume en la frase “ganar aparentando perder” (2000, p. 67). Dicha frase se refiere a la estrategia policial de ganar apoyo público y apaciguar protestas no a través del despliegue de grandes capacidades represivas, sino mostrando a la Policía como un órgano vulnerable, benévolo y dócil (Bowden, 1978, cap. 9).

A pesar de que el modelo comunitario proactivo es el más referido por la Policía Nacional como garantía de seguridad ciudadana tanto a nivel nacional como internacional, en ciertas situaciones el presidente –en su carácter de Jefe Supremo de la institución (según la Ley 872 de 2014, véase cap. IV de este trabajo)– toma la decisión política de asumir un rol represivo con unidades antimotines o fuerzas especiales, en detrimento de la participación de jefes de sector o mediadores policiales. Un ejemplo de ello es la forma en la que la Policía manejó la crisis que se originó a finales de 2015 en la frontera sur del país, cuando cerca de dos mil migrantes cubanos pretendieron ingresar al país camino a Estados Unidos, luego de haber atravesado Ecuador, Colombia, Panamá y Costa Rica. La Policía envió fuerzas especiales desde Managua, obviando a los agentes comunitarios y estructuras policiales locales, criminalizando a los migrantes y rechazándolos con retenes y gases lacrimógenos (Villareal y Silva, 2015). Por conclusión inversa, la negativa atención mediática nacional e internacional recibida por este hecho es una expresión de lo estipulado por Reiner acerca del papel de servicio de la Policía como un instrumento de legitimación, frente a la alternativa de medidas represivas que acercan a la institución a la controversia política.

Trabajo preventivo

El trabajo preventivo de la policía en Inglaterra se expresa tradicionalmente según Reiner en la figura del patrullero a pie, el llamado *bobby on the beat*, que había influido en la imagen del modelo de oficial de policía en muchas sociedades occidentales y que se volvió anacrónico a más tardar en los años 1960. La prevención policial a partir de entonces toma dos significados, ambos muy diferentes a la concepción inicial que exaltaba la cercanía con la comunidad (Reiner, 2000, p. 76).

Por un lado, la prevención se entiende como una estructura de acumulación de datos de bajo nivel (o de nivel micro) en un sistema informático, con el cual un agente evalúa los informes acerca de personas “sospechosas” presentados por los oficiales que

los reúnen en las calles. Este salto tecnológico permite someter a sospecha y observación de manera sistemática a un gran número de individuos, poniendo virtualmente a toda la sociedad bajo vigilancia (Campbell, 1980). Por otro lado, la prevención del crimen se realiza desarrollando departamentos especializados en la misma, que tienen la tarea de aconsejar a los ciudadanos acerca de cómo minimizar el peligro de ser víctima de un delito y de alertarles acerca de los riesgos de cometer ciertas infracciones a la ley. Por diferentes razones, ambas medidas preventivas, a pesar de encontrarse dentro del paradigma comunitario de la previsión como alternativa a la represión para reducir la cantidad de delitos, contradicen otros principios que, según los promulgadores del *community policing*, deben pertenecer a dicho modelo. Las razones principales para esta contradicción son, por un lado, una tecnificación sistematizada que se contrapone al contacto directo del agente policial con la ciudadanía a la que debe servir y, por el otro, la especialización del cuerpo policial hacia estructuras de sutil intimidación en aras de evitar nuevos delitos.⁶³

En el caso nicaragüense, la prevención debe entenderse de otra manera. A pesar de un incremento en el presupuesto policial en la última década, para la Policía del país es imposible alcanzar los niveles de procesamiento de datos y de especialización descritos por Reiner en su objeto de estudio. De hecho, los recursos a disposición para invertir en la tecnificación son incluso marcadamente menores a los que poseen las Policías Nacionales Civiles de los vecinos El Salvador o Guatemala (Cuadra, 2016). En aquellas comunidades del país donde el jefe de sector policial está activo, la información acerca de los ciudadanos se mantiene de manera relativamente rudimentaria, como aseveraron Eduardo Cuadra (2016) y Francisco Bautista (2017) en las entrevistas. La recolección de datos acerca de los problemas, riesgos y diferentes características de la comunidad se realiza en el llamado “cuaderno de trabajo” del policía comunitario. La prevención policial en el contexto nicaragüense se refiere principalmente al trabajo con la juventud, particularmente con jóvenes “en situación de riesgo social”. A propósito de la prevención de la violencia juvenil, irremediablemente enmarcada en el contexto regional y las experiencias de países vecinos, Roberto Cajina profundiza:

⁶³ Dicha intimidación se expresa en el hincapié, por parte del cuerpo policial, en las consecuencias que tiene para la población involucrarse en algún delito. De esta forma, se puede argumentar que la prevención se aborda desde la concepción de que todos los ciudadanos son “criminales en potencia”.

Hay un estudio que yo nunca he conocido, nunca he tenido en mis manos, pero sí he conocido los resultados, de la Policía, no sé quién lo hizo tampoco, el estudio, y hay un hallazgo fundamental, que en Nicaragua la violencia juvenil tiene dos manifestaciones. Una que llaman en ese trabajo “grupos juveniles en situación de riesgo social” y otra que se llamaba pandillas (...) La diferencia es que hay una línea penal que los separa. Entonces los grupos juveniles en situación de riesgo social son muchachos, ocasionalmente muchachas que se reúnen en la esquina, a tomarse su traguito de “Ron Plata”, fumarse su cigarrillo de marihuana, hablar los temas normales de chicos jóvenes, ¿no? Pero, además, la presencia de ellos da una cierta cobertura a la cuadra, o a las cuadras de la esquina en donde se ubican, pero que no han cometido ningún delito que sea sancionado por el código penal. (Cajina, 2016)

El estudio mencionado por Cajina está incrustado en los intentos de la Policía por reforzar su trabajo preventivo con jóvenes de barrios populares de las principales ciudades del país a partir de 1990, el cual en un principio fue coordinado con organizaciones no gubernamentales, posteriormente con los Comités de Prevención Social del Delito y, finalmente, con los órganos de participación ciudadana del neosandinismo a partir del año 2007 (véase cap. 3 y cap. 4).

En definitiva, es evidente que la caracterización de la policía preventiva desarrollada por Reiner es uno de los aspectos que no son compatibles con el trabajo comunitario de la policía nicaragüense. Sin embargo, en futuras investigaciones comparativas este enfoque puede ser utilizado para contrastar la excepción nicaragüense con los modelos policiales de otros países latinoamericanos que han recurrido con más fuerza a la tecnificación y especialización del trabajo preventivo (Hume, 2007).

Relación con la clase obrera

La última política legitimante mencionada por Reiner es la capacidad de la policía de minimizar hostilidades en su relación con lo que él llama clase obrera.⁶⁴ En este grupo, el profesor de criminología ubica a sujetos “económicamente marginados” (particularmente los desempleados y los hombres jóvenes), grupos socioeconómicamente débiles que por la forma en que son criminalizados han sido llamados “propiedad policial” (Cray, 1972; Lee, 1981). En el caso de Reiner, este grupo

⁶⁴ Como referencia para el presente trabajo, he utilizado tanto la edición original de 1984 de *The Politics of the Police* como su reedición del año 2000. A diferencia del original, en la reedición la relación de la Policía con la clase obrera no sobresale en un subapartado, aunque se incluye como parte del contexto social del declive de la legitimidad policial (p. 78). De cualquier manera, en este texto he decidido incluir el factor como una de las políticas legitimantes de la Policía, manteniendo el orden estructural de la primera edición.

está además fuertemente vinculado con conceptos étnicos y de ciudadanía (*citizenship*) prevalentes en el Reino Unido que determinan en muchas situaciones la relación entre la autoridad policial y la población (Reiner, 2000, p. 79).

Como mencioné al inicio de este trabajo, las expresiones de las estructuras de poder concernientes a la clase, raza-etnia y género en Nicaragua se diferencian de manera importante de la situación en Inglaterra. Sin embargo, la criminalización por parte de la policía de jóvenes de estratos socioeconómicamente débiles ha sido identificable a lo largo de las últimas décadas, a pesar de los esfuerzos de prevención presentados anteriormente. Esta criminalización se practica usualmente frente a jóvenes urbanos de sexo masculino y de sectores marginalizados que se mueven, según la lectura policial, entre las dos categorías mencionadas de “grupos de jóvenes en riesgo social” y pandillas delincuenciales (Rocha y Rodgers, 2008). Este grupo ha sido categorizado como el “protagonista principal” de las expresiones de violencia urbana en la Nicaragua posrevolucionaria (Rocha, 2007).

Sintetizando el desarrollo de los factores politizantes o deslegitimantes de Reiner con respecto a la realidad de la policía comunitaria nicaragüense en la última década, concluyo que es identificable una politización de las estructuras de esta institución. Esta politización precede a los últimos diez años, pero diferentes factores muestran haberse incrementado desde 2007. Debido a la particular relación de la Policía Nacional con el FSLN, este partido puede ejercer un control sobre la institución que dificulta un apartidismo como lo describe el investigador inglés. Al llegar Ortega al poder en 2007, la cercanía personal y política entre altos cargos policiales y la cúpula neosandinista se incrementó (Orozco, 2014), al expandirse la influencia directa del presidente sobre los demás poderes del Estado y sus instituciones (Martí i Puig, 2010). Asimismo, la eficiencia y organización del modelo de participación ciudadana en seguridad instaurado por este gobierno se ven restringidas por el alineamiento de los Comités y Consejos a intereses partidistas, lo que constriñe una participación más masiva y activa (Stuart Almendárez, 2009). Finalmente, la cercanía a la población, aunque arraigada en el trabajo policial durante décadas, se ve periódicamente puesta en duda por medidas que anteponen mecanismos represivos al poder blando y que reciben una enorme atención mediática. A pesar de la retórica oficial, este proceso politizante del siglo XXI no obedece a una lógica revolucionaria que entiende al FSLN como una vanguardia política y social a la cabeza de un proceso transformador, sino que toma lugar en un

marco neoliberal donde la dirección del país es encabezada por un diálogo entre el gobierno y el gran capital nacional e internacional.

5.4 Politización y legitimidad de la Policía (2007-2016): ¿hacia un modelo híbrido entre prevención y represión?

Después de haber analizado las tres dimensiones de Reiner, es importante mencionar aspectos que exceden o entrelazan las categorías teóricas presentadas. Trascendiendo al factor de la interacción de la clase obrera y tomando en cuenta también ámbitos ya mencionados como el rol de servicio y la prevención dentro del trabajo policial, José Luis Rocha (2007, p. 534) califica de altamente represivas a las operaciones de la Policía Nacional para erradicar y prevenir la violencia juvenil en barrios marginalizados de Managua, a pesar de los diferentes programas de poder blando implementados por la policía. La razón de esta ambigüedad abrevaría en un conflicto económico en marcha dentro de la élite de la institución (Cruz, 2011) que consiste en que un grupo del jerárquico superior obtiene ganancias de la sensación de inseguridad que produce criminalizar a la juventud como “el otro” ante la sociedad en su conjunto, ya que estos líderes controlarían el floreciente negocio de las agencias de seguridad privada en el país, así como la venta de armas ligeras (Rocha 2007, p. 545). Mientras tanto, otro grupo de la élite policial promovería el trabajo comunitario y preventivo en lugar de la represión como una manera de legitimar la participación ciudadana puesta en marcha por el FSLN a partir de 2007 (véase cap. 4) y de fortalecer el estandarte político del alto nivel de seguridad ciudadana en el país, con el explícito propósito de atraer el turismo y la inversión extranjera (Cruz, 1 de julio de 2016).

Más allá del estudio de las relaciones económicas y políticas dentro de la jerarquía de la Policía Nacional, que no compete al propósito del presente estudio, la investigación de Rocha aporta a las evidencias de que el trabajo comunitario de la Policía en Nicaragua es puesto en práctica de una manera mucho más polémica que la forma en que se presenta en foros internacionales y en numerosos estudios de seguridad sobre el área centroamericana, principalmente cuando se autodefine como antítesis de las estructuras policiales de los países del triángulo norte centroamericano.

Cabe reconocer que la variante nicaragüense del *community policing* fue

desarrollada como herramienta tradicional dentro de la Policía y no fue introducida con un manual de buenas prácticas por fuerzas policiales extranjeras, como se ha tratado de hacer en Guatemala o El Salvador (Glebbeck, 2001). Sin embargo, utilizar el mapeo de Reiner sobre las políticas de legitimación de la Policía en el caso nicaragüense deja claro que el órgano se encuentra en un proceso de politización desde el año 2007, puesto en marcha debido a nuevas coyunturas, por un lado, y a la agudización de tendencias subyacentes desde –al menos– el fin de la revolución y el inicio del período neoliberal, por el otro.

Es por esto que planteo que en Nicaragua el modelo policial “preventivo, proactivo y comunitario” es en realidad un sistema híbrido entre lo que los académicos entienden por *community policing* y medidas policiales represivas más convencionales, y está encauzado en un proceso de cambio de paradigma institucional. La estrecha e innegable relación entre la institución y el FSLN, reducida aunque no completamente desmantelada luego del fin de la revolución, forma un punto de partida particular para analizar el origen de la legitimidad de la institución. Al llegar el partido nuevamente al poder, esta relación se expande sobre el trabajo preventivo y comunitario de la institución a través de la coordinación con nuevos órganos de participación ciudadana estatales entrelazados con estructuras partidistas. El modelo de jefe de sector, aunque considerado positivo por la población según las encuestas disponibles, está mucho menos presente en las comunidades de lo que se supondría, tomando en cuenta la importancia que le da la Policía en su autopresentación. La realidad es que un gran número de personas no conoce al oficial responsable del mantenimiento del vínculo policía-comunidad en su vecindario.

Adicionalmente, dentro de la Policía hay una convivencia conflictiva bastante marcada entre acciones adherentes a la lectura de la labor policial como servicio, por un lado, y como fuerza, por el otro. Esta disputa se ha visibilizado en los últimos años, particularmente en acontecimientos de resonancia nacional, donde la decisión política del jefe de la institución fue la implementación de medidas represivas, obviando cualquier estrategia de poder blando, diálogo o mediación. Entre estos acontecimientos se encuentran la criminalización de migrantes mencionada en este capítulo o la señalada complicidad policial en el caso de la protesta #OcupaInss, escándalo que debido a sus singulares características merecería una atención diferenciada en futuras

investigaciones. Asimismo, el trabajo comunitario juvenil, aunque moderadamente eficaz en la prevención del delito y en la reinserción, está contrapuesto a retenes, quiebres, y demás operativos clásicos de la dimensión represiva de la policía, particularmente cuando se trata de combatir la delincuencia en barrios marginalizados (Cruz, 2011).

Más allá de esta dicotomía entre prevención y represión que precede al gobierno de Daniel Ortega (aunque se ha mantenido y probablemente agudizado durante el mismo), la politización policial que ha tomado lugar durante el presente régimen tiene su núcleo en la forma en que se estructura la relación policía-comunidad, enmarcada en la participación ciudadana (véase cap. 4). La interrelación de operadores políticos e intereses del FSLN en la gestión comunitaria de la Policía ha recibido mucha atención por parte de la sociedad nicaragüense, principalmente de los medios de comunicación y, en menor medida, de investigaciones académicas e instituciones nacionales. Recordemos que el ámbito del cruce entre órganos del FSLN y del Estado de Nicaragua se ubica en la dimensión *imparcialidad* y es expresión del factor *(a)partidismo* según el modelo de Reiner. Si bien la Policía se beneficia por el bajo nivel de homicidios del país y por poner en práctica acciones marcadamente menos represivas que las de los países vecinos del norte (Cruz, 2011), el proceso de politización que ha atravesado la institución va en dirección opuesta a anteriores esfuerzos por alcanzar legitimidad.

Como hemos visto, la Policía Nacional logró establecerse durante el período de restauración conservadora posrevolucionario como una institución surgida de la revolución –ergo con una dirigencia vinculada históricamente al FSLN– que a partir del inicio del período neoliberal no pudo ser desmantelada totalmente, a pesar de la suspicacia de los gobiernos de derecha y de las fuerzas políticas antisandinistas más radicales. A partir de 2007, esta tendencia ha tomado otro camino, y si seguimos el modelo de Reiner, la Policía estaría perdiendo legitimidad institucional al enfrascarse en el aumento de polémicas políticas relativas a su accionar y posicionamiento. Un indicador que sustentaría esta lectura es la aprobación de la ciudadanía, ya que esta es esencial para la legitimación de las instituciones públicas. En nuestro caso, dicha aprobación ha dado muestras de erosión en los últimos años. Si en 2007 el 55,7% de la población aseguraba tener confianza en la Policía, este número cayó diez años después a un 36%, ubicándose por debajo de países con índices de homicidio y violencia más altos

como Colombia y Ecuador y levemente por encima del porcentaje de hondureños que dicen confiar en su institución de seguridad pública (Latinobarómetro, 2007, 2017).

De continuar esta tendencia, sobre todo en caso de ocurrir serias divergencias entre los intereses de la comunidad y los de los operadores políticos del partido de gobierno activos en el sistema de policía comunitaria, el modelo de jefe de sector y el vínculo policía-comunidad corre el riesgo de continuar erosionándose y la Policía podría encontrarse de nuevo, como a comienzos de los años 1990, en una crisis de legitimidad institucional que limite su rango de acción y ponga en peligro a la “excepción nicaragüense” en el campo de la seguridad.

6. Conclusiones: la policía comunitaria politizada del neosandinismo a la luz de los estudios de seguridad latinoamericanos

El análisis realizado sobre la politización del modelo comunitario de la Policía Nicaragüense a partir de 2007 refleja el carácter de la transformación de la institución policial en el país bajo el gobierno del FSLN en el siglo XXI. El modelo desarrollado por Reiner resultó útil para explorar dicha transformación, ya que ofrece categorías analíticas adecuadas para desentrañar el complejo fenómeno de la politización del órgano policial. No obstante, es importante mencionar que algunos factores de dicho esquema demostraron no ser aplicables al caso nicaragüense, principalmente el grado de tecnificación y la relación con la *clase obrera*. El problema reside en que se trata de categorías teóricas desarrolladas en estricto apego a la coyuntura británica del siglo XX que no pueden ni deben ser exportadas acríticamente a una realidad como la nicaragüense en la que no aplican. A pesar de dicha incongruencia teórica parcial, uno de los resultados principales del presente trabajo fue la identificación de la intensificación o el mantenimiento en el deterioro del resto de los factores despolitizantes de Reiner en el período observado, sobre todo, de los correspondientes al apartidismo, la eficiencia, la cercanía a la población y la relación entre los mismos. Además, la conflictiva interrelación entre el desempeño del actuar policial y las políticas comunitarias de participación refleja los factores de deslegitimidad postulados por Reiner. Es por esto que el fundamento teórico elegido demostró ser un punto de partida apropiado para acercarse a la pregunta de la transformación del modelo comunitario nicaragüense.

Dicha mutación obedece a la lógica del modelo de gobierno impulsado por el presidente Ortega que, lejos de las políticas reivindicativas y confrontativas de la revolución de la década de 1980, ha buscado un acercamiento con las élites económicas tradicionales y con el capital foráneo mientras promueve programas sociales que satisfacen las necesidades de los estratos más vulnerables. Paralelamente, la institucionalidad neoliberal del Estado posrevolucionario (1990-2006) ha sido reformada a partir de 2007 alrededor de un paradigma que prioriza las estructuras del partido de gobierno y vuelve imprescindible el liderazgo de Ortega, su esposa, familiares y allegados más cercanos (Martí i Puig, 2013, p. 272). Dentro de este esquema, el vínculo histórico entre el FSLN y la dirigencia de la Policía se ve reforzado una vez más, independientemente de que se enmarque en una lógica política distinta a la de la revolución. Este vínculo facilita la politización policial, la cual se encauza en gran medida dentro de los proyectos de participación iniciados bajo el gobierno actual: primero los Consejos del Poder Ciudadano y posteriormente los Gabinetes de la Familia. Robustecida por sutiles pero importantes reformas jurídicas, esta politización representa un reto para la policía frente a la imagen que intentó construir en el *interregnum* antisandinista (1990-2006) y expresa la capacidad que han tenido la institución y sus programas comunitarios de adecuarse a las diferentes características de los gobiernos que han existido en Nicaragua desde la fundación de la Policía Sandinista en 1979.

En este país centroamericano se ha desarrollado un modelo de policía comunitario con características endógenas que a partir de la neoliberalización del país e internacionalización de la Policía en los años 1990 fue integrado dentro de organismos, redes y organizaciones transnacionales de modelos policiales comunitarios. Sin embargo, en los últimos diez años, la policía comunitaria en específico y la institución policial en general se ha visto afectada por moderados pero crecientes cuestionamientos acerca de su eficiencia, imparcialidad y cercanía con la población. Estas críticas han puesto en tela de duda la legitimidad de la Policía y detonado polémicas que crean lo que llamo, en apego a Reiner, una politización de la institución. Con base en el análisis realizado, he planteado que la policía comunitaria nicaragüense ha devenido en un modelo híbrido que conjuga contradictoriamente elementos de *community policing* y medidas represivas; metamorfosis que se explica por el paulatino cambio del paradigma

institucional. El hecho de que dicho fenómeno de politización y deslegitimación haya sido desenmascarado y expuesto en la opinión pública explica el tesón con el cual tanto la Policía como otros organismos gubernamentales y medios de comunicación oficialistas han intentado solapar el conflicto latente, enfatizando tanto la seguridad ciudadana en el país –frente a la difícil situación de los vecinos– como el supuesto éxito del “modelo preventivo, proactivo y comunitario”.

En este contexto, el presente estudio acerca de la politización de la Policía en Nicaragua pone a disposición elementos clave para avanzar la discusión tanto sobre el caso empírico particular como en el campo teórico de los estudios en seguridad y los estudios policiales. Considero de suma importancia que las investigaciones sobre Nicaragua dentro del contexto centroamericano incluyan un análisis más exhaustivo y crítico del modelo comunitario policial. Las características excepcionales de dicha Policía Nacional frente a sus homólogas del “triángulo norte”, junto con la baja tasa de homicidios y de crimen organizado que impera en el país, pueden seducir al cientista social a hacer caracterizaciones apresuradas y a obviar procesos de politización polémicos como el que este trabajo ha tematizado.

Más allá del estudio de caso específico, la exploración del desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua aporta indicios analíticos para desentrañar casos de transformación de otras policías comunitarias, iluminando en qué medida incide el orden político y la coyuntura en que estas se sitúan. Si bien la Policía Nicaragüense fue fundada en 1979 y presenta una continuidad con el grupo de guerrilleros que iniciaron la Policía Sandinista, la institución ha sufrido cambios drásticos en sus paradigmas en los últimos 37 años. Independientemente de la nomenclatura, diferentes modelos policiales con características de policía comunitaria han existido a lo largo de diez años de gobierno revolucionario sandinista, dieciséis años de gobiernos conservadores neoliberales y más de diez años del nuevo gobierno del FSLN neosandinista. Siendo el punto de quiebre más reciente el año 2007, el modelo policial comunitario se ha moldeado a las diferentes reformas dentro de los regímenes políticos y económicos, con el proceso politizante aquí descrito como la más reciente transformación profunda de las estructuras y prácticas policiales comunitarias en el país. De esta forma, el devenir de la Policía de Nicaragua ofrece un ejemplo paradigmático de un modelo comunitario policial firmemente establecido dentro del aparato estatal, así como de sus capacidades

de adaptación y metamorfosis. Sobre todo, su desarrollo más reciente da cuenta de la relación conflictiva que puede tener el sentido de la policía comunitaria con los intereses políticos de los diferentes grupos que llegan al poder.

Sobrepasando el ámbito concreto de los estudios de seguridad, cabe resaltar que la politización que aqueja a la institución policial es sintomática de un direccionamiento político a nivel estatal, de tal manera que el estudio de esta microesfera aporta elementos para la tipificación y el análisis más amplio del operar político del gobierno de Ortega que se extiende a todas las esferas del Estado. La poca atención que se le ha prestado al caso nicaragüense en comparación a sus aliados internacionales de tendencias progresistas como Venezuela, Ecuador y Bolivia ha dificultado el estudio diferenciado del nuevo orden neosandinista, que se construye discursivamente como la segunda etapa de la revolución de 1979. Considero que una mayor minucia en el análisis de dicho proyecto político, enfocado en este trabajo desde los estudios de seguridad y policiales, puede ayudar a comprender de manera más holística tanto el desarrollo político, social y económico del país como las contradicciones entre discurso y acción que pueden afectar a movimientos de izquierda luego de llegar al poder.

Tomando en cuenta las constantes transiciones entre proyectos políticos de diferentes signos políticos en América Latina y el Caribe, estudios como el presente pueden servir como referencia de análisis para comprender más detalladamente las transformaciones y procesos de politización que estos vaivenes políticos desencadenan en los modelos de policía comunitaria en específico y en las instituciones de seguridad ciudadana en general. La proliferación de investigaciones ulteriores construidas desde las diversas realidades latinoamericanas aportaría a desarrollar marcos teóricos situados que permitan conceptualizar a la policía comunitaria tomando en cuenta tanto sus características endógenas –que no logran ser aprehendidas en su totalidad por enfoques analíticos eurocéntricos– como los procesos de circulación, imposición y apropiación de modelos policiales marcados por relaciones de poder a nivel global. Dicha tarea es imperante para enriquecer los estudios de seguridad latinoamericanos contemporáneos.

Referencias

- Adam, B. (1988). Neighborhood democracy in Nicaragua. *Dialectical Anthropology*, 13(1). <https://doi.org/10.1007/bf00244347>
- Álvarez Hidalgo, W. (30 de noviembre de 2016). Cifras de Nicaragua a revisión con el FMI. *La Prensa (Nicaragua)*. Recuperado de <http://bit.ly/2IeH5No>
- Ley de la Policía Nacional (Ley No. 228) *La Gaceta, Diario Oficial*, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua 31 de julio de 1996.
- Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional (Ley No. 872) *La Gaceta, Diario Oficial*, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua 26 de junio de 2014.
- Bautista, F. (2017). Interview by Luis Kliche.
- Bautista Lara, F. J. (2005). *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua: Breves ensayos y un testimonio* (2. ed.). Managua: PAVSA.
- Bayley, D. H. (1996). *Police for the future* (First issued as an paperback). *Studies in crime and public policy*. New York: Oxford Univ. Press.
- Bendaño, A. (1994). Peace, Transition, and Transformation in Nicaragua. *Alternatives: Global, Local, Political*, 19(2), 263–271. <https://doi.org/10.1177/030437549401900213>
- Booth, J. A. (1982). Celebrating the Demise of Somocismo: Fifty Recent Spanish Sources on the Nicaraguan Revolution. *Latin American Research Review*, 17(1), 173–189.
- Bourdieu, P. (2000). *Esquisse d'une théorie de la pratique: Précédé de trois études d'ethnologie kabyle. points essais: Vol. 405*. Paris: Ed. du Seuil.
- Bowden, T. (1978). *Beyond the limits of the law: A comparative study of the police in crisis politics*. Pelican books. Harmondsworth: Penguin Books.
- Braiden, C. (1992). Enriching Traditional Police Roles. En L. T. Hoover (Ed.), *Police management. Issues and perspectives*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Bunyan, T. (1981). The police against the people. *Race and Class*, 23(2/3), 153–170.
- Cajina, R. (2000). *Nicaragua: de la Seguridad del Estado a la Inseguridad Ciudadana*.

- Cajina, R. (2013). *Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica?* (Working Paper).
- Cajina, R. (2016). Interview by Luis Kliche.
- Campbell, D. (1980). Society under Surveillance. En P. Hain (Ed.), *Policing the Police* 2 (pp. 109–117). Londres: Calder.
- CENIDH. (2014). *Informe Anual Derechos Humanos en Nicaragua 2013*. Managua.
- Chakraborty, T. (2003). Prospect of Community Policing: An Indian Approach. *The Indian Journal of Political Science*, 64(3/4), 251–262.
- Confidencial (23 de enero de 2016). Cae jefe de facto de la Policía Nacional: Rueda cabeza de comisionado general Róger Ramírez. *Confidencial*. Recuperado de <https://confidencial.com.ni/cae-jefe-de-facto-de-la-policia-nacional/>
- Confidencial (16 de abril de 2017). Los anillos del poder y los operadores de Ortega y Murillo. *Confidencial*. Recuperado de <http://bit.ly/2oYgWtm>
- Cray, E. (1972). *The Enemy in the Streets: Police Malpractice in America*. New York: Anchor.
- Cruz, J. D. (01 de julio de 2016). Estabilidad y seguridad atraen inversiones. *El Nuevo Diario (Nicaragua)*. Recuperado de <http://bit.ly/2FsXdsM>
- Cruz, J. M. (2011). Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00132.x>
- Cuadra, E. (2016). Interview by Luis Kliche.
- El 19 Digital (5 de enero de 2013). Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida profundizarán protagonismo y productividad de la Persona. *El 19 Digital*. Recuperado de <http://bit.ly/2DaA1NM>
- Decreto Presidencial 112-2007 *La Gaceta, Diario Oficial*, El Presidente de la República de Nicaragua 29 de noviembre de 2007.
- Fajardo Ugaz, R. E. (2006). *Apoyo sueco a la policía nacional de Nicaragua, 2002-2005. Sida evaluation: 06/01*. Stockholm: SIDA.
- Feth, A. (2008). Viel Lärm um nichts? Kommunale Kriminalprävention in Buenos Aires. En S. de La Rosa, U. Höppner y M. Kötter (Eds.). *Transdisziplinäre Governanceforschung* (pp. 230–251). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG. <https://doi.org/10.5771/9783845210872-230>

- Fielding, N. G. (2002). Theorizing Community Policing. *British Journal of Criminology*, 42(1), 147–163. <https://doi.org/10.1093/bjc/42.1.147>
- Figueroa, M. (2006). II Encuentro de Jóvenes: León al frente en la prevención de la violencia juvenil. *Visión Policial*, VII(63), 20–21.
- Frühling, H. (2009). Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana. *Análisis Político*, 3(2), 23–44.
- Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing and Society*, 22(1), 76–88. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.636816>
- Gasparello, G. (2009). Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía. *Política y Cultura*, (32), 61–78.
- Gertsch Romero, E. (16 de mayo de 2010). De los CDS a los CPC. *La Prensa (Nicaragua)*. Recuperado de <http://bit.ly/2IbI68H>
- Glebbeck, M.-L. (2001). Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civilian Police. *Bulletin of Latin American Research*, 20(4), 431–453. <https://doi.org/10.1111/1470-9856.00024>
- Goitia, F. (22 de Abril de 1999). Disturbios en Managua tras la muerte de un joven a manos de la policía. *El País (Madrid)*,
- Gonzalez Álvarez, D. (04 de diciembre de 2017). ¿Qué ofrece Nicaragua a la inversión extranjera? *La Prensa (Nicaragua)*. Recuperado de <http://bit.ly/2Flj7Cm>
- González Marrero, S. (2012). Las elecciones nicaragüenses de 2011. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38, 137–176.
- Gordon, P. (1984). Community policing: Towards the local police state? *Critical Social Policy*, 4(10), 39–58. <https://doi.org/10.1177/026101838400401003>
- Hernández López, A. (28 de diciembre de 2012). Nicaragua: Modelo policial garantiza seguridad ciudadana. *el faro*. Recuperado de <http://bit.ly/2Fre7If>
- Hills, A. (2009). *Policing post-conflict cities*. London, UK: Zed Books.
- Hume, M. (2007). Mano Dura: El Salvador Responds to Gangs. *Development in Practice*, 17(6), 739–751.
- Institute for Economics and Peace. (2017). *Global Peace Index 2017*. Sidney.

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2011). *III Encuesta sobre Percepción de Seguridad Ciudadana*. Managua.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2015). *VII Encuesta de percepciones sobre la seguridad ciudadana*. Managua.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2017). *IX Encuesta de percepciones sobre la seguridad ciudadana*. Managua.
- Jiménez, J. (2015). "El Código de la Familia es el último eslabón de un proyecto de control social". *envío*, (398).
- Kruijt, D. (2011). Revolución y contrarrevolución: el gobierno sandinista y la guerra de la Contra en Nicaragua, 1980-1990. *Desafíos*, 23(2), 53–81.
- Latinobarómetro. (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile.
- Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile.
- Latinobarómetro. (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*. Buenos Aires.
- Lee, J. A. (1981). Some Structural Aspects of Police Deviance in Relations with Minority Groups. En C. Shearing (Ed.), *Organizational Police Deviance*. Toronto: Butterworth.
- Martí i Puig, S. (2009a). El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 1980-2006: Análisis de una mutación. En S. Martí i Puig (Ed.), *Serie general universitaria: Vol. 98. Nicaragua y el FSLN (1979 - 2009). Qué queda de la revolución?* (pp. 33–58). Barcelona: Ed. Bellaterra.
- Martí i Puig, S. (Ed.). (2009b). *Serie general universitaria: Vol. 98. Nicaragua y el FSLN (1979 - 2009): Qué queda de la revolución?* Barcelona: Ed. Bellaterra.
- Martí i Puig, S. (2010). Daniel Ortega: desinstitucionalizar para gobernar. *Mesoamérica*, (52), 5–33.
- Martí i Puig, S. (2013). Nicaragua: La consolidación de un régimen híbrido. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 269–286.
- McConnell, S. A. (2009). La evolución incierta del sistema electoral nicaragüense. En S. Martí i Puig (Ed.), *Serie general universitaria: Vol. 98. Nicaragua y el FSLN (1979 - 2009). Qué queda de la revolución?* (pp. 265–311). Barcelona: Ed. Bellaterra.
- Mccooy, G. (25 de noviembre de 2016). Reabrir las Comisarías de la Mujer. *La Prensa (Nicaragua)*. Recuperado de <http://bit.ly/2D9j4DA>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Libros de Presupuesto*. Managua. Recuperado de <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/presupuesto-gral.-de-la-republica/>
- Miranda Aburto, W. (22 de junio de 2017). El asalto a #OcupaInss paso a paso. *Confidencial*. Recuperado de <http://bit.ly/2D8zLil>
- Müller, M.-M. (2010). Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City. *European Review of Latin American and Caribbean Studies | Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 0(88), 21–37. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9594>
- Neild, R. (2000). *External controls. Themes and debates in public security reform : a manual for civil society: Vol. 4*. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.
- Orozco, R. (2014). ¿El País mas seguro de Centroamérica?: “La politización de las instituciones es el mayor riesgo a nuestra seguridad”. *envío*, (390).
- Orozco, R. (2016). Interview by Luis Kliche.
- Paniagua, C. (2011). *Metodología Comunitaria para Adolescentes y Jóvenes en Riesgo Social*. Managua.
- Pérez-Baltodano, A. (2003). *Entre el Estado conquistador y el Estado nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Managua: Inst. de Historia de Nicaragua y Centroamérica Univ. Centroamericana.
- Pérez-Baltodano, A. (2009). La cultura política nicaragüense y el FSLN: de la utopía al pragmatismo. En S. Martí i Puig (Ed.), *Serie general universitaria: Vol. 98. Nicaragua y el FSLN (1979 - 2009). Qué queda de la revolución?* (pp. 137–168). Barcelona: Ed. Bellaterra.
- Pichardo, F. d. M. (1999). Origen de la Policía Nacional. *Visión Policial*, 1(6), 8.
- Policía Nacional de Nicaragua. *Centro de Documentación Digital*. Recuperado de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/fich.htm>
- Policía Nacional de Nicaragua. (2002). *Implementación de la Política Integral Policía-Comunidad Derechos Humanos*. Managua.
- Policía Nacional de Nicaragua. (2011). *Sistematización del modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua*. Managua.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Nicaragua: Seguridad Ciudadana: Evaluación de Proyecto*. Managua: PNUD.
- White Pine (Productor). & Rayment, P. (Director). (2003). *The World stopped Watching*.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police* (3. ed.). Oxford: Oxford Univ. Press.
Recuperado de <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0610/00068141-d.html>
- Revista envío. (2013a). El “milagro” del gobierno corporativo. *envío*, (379).
Recuperado de <http://www.envio.org.ni/articulo/4752>
- Revista envío. (2013b). El desafío de los demás. *envío*, (376).
- Rocha, J. L. (2007). Mapping the Labyrinth from Within: The Political Economy of Nicaraguan Youth Policy Concerning Violence. *Bulletin of Latin American Research*, 26(4), 533–549.
- Rocha, J. L. y Rodgers, D. (2008). *Gangs of Nicaragua*. Managua: Revista envío.
- Romero, E. (2013, febrero 26). Gabinetes como policías de facto. *La Prensa (Nicaragua)*, 2A. Recuperado de <http://www.laprensa.com.ni/2013/02/26/nacionales/136096-gabinetes-como-policias-de-facto>
- Ross, J. I. (2015). Controlling State Crime and Alternative Reactions. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2685336>
- Ruggiero, V. (2017). *Political Violence and Crime* (Vol. 1): Oxford University Press.
- Sain, M. F. (2009). *La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Skinns, L., Rice, L., Sprawson, A. y Wooff, A. (2017). Police legitimacy in context: An exploration of “soft” power in police custody in England. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40(3), 601–613.
<https://doi.org/10.1108/PIJPSM-06-2016-0077>
- Sosa Meléndez, J. J. (2014). Seguridad Ciudadana y Modelo Policial Comunitario en Nicaragua. En A. Flores Aguilar, C. Arenas Bianchi y J. P. Gómez (Eds.), *Seguridad y racismo. Pensamiento crítico centroamericano* (pp. 197–226). Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones.
- Spalding, R. (2009). Las políticas contra la pobreza en Nicaragua. En S. Martí i Puig (Ed.), *Serie general universitaria: Vol. 98. Nicaragua y el FSLN (1979 - 2009). Qué queda de la revolución?* (pp. 351–382). Barcelona: Ed. Bellaterra.

- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis*, 13(39), 123–149.
- Stuart Almendárez, R. (2009). *Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua*. Managua.
- Torres, O. e. a. (2005). *Modernización Institucional con Equidad de Género en la Policía Nacional de Nicaragua*. Managua.
- U.S. Bureau of Justice Assistance. (1994). *Understanding Community Policing: A framework for action*. Washington, D.C.
- Ungar, M. y Arias, E. D. (2012). Reassessing community-oriented policing in Latin America. *Policing and Society*, 22(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.597856>
- United States Agency for International Development. *Datos comparativos de cooperación por país*. Recuperado de <https://explorer.usaid.gov/cd>
- Vargas, O.-R. (1995). Nicaragua. Peligra la consolidación democrática. *Nueva Sociedad*, (137), 6–10.
- Villareal, R. y Silva, J. A. (2015, noviembre 16). Nicaragua expulsó a 1,917 cubanos. *La Prensa (Nicaragua)*,
- Waddington, P. A. J. (2014). *Policing citizens: Authority and rights*. London: Routledge. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=894578>
- Walker, T. W. y Wade, C. J. (2017). *Nicaragua: Emerging from the shadow of the eagle* (Sixth edition). Boulder, CO: Westview Press.
- Weber, M. y Winckelmann, J. (2009). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr.]). Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Wilson, R. J. (1991/1992). Criminal Justice in Revolutionary Nicaragua: Intimations of the Adversarial in Socialist and Civil Law Traditions. *University of Miami Inter-American Law Review*, 23(2), 269–387. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40176311>