



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# Nicaragua

## Seguridad Ciudadana

Evaluación de proyecto

Serie DGTF Lecciones Aprendidas

# Nicaragua

**Seguridad Ciudadana**

**Evaluación de proyecto**

Autor: Susan Soux  
Coordinación del proyecto: Claudia Melim-McLeod  
Diseño original: Keen Media; De este informe: Phoenix Design Aid

**Exención de responsabilidad:** Las presentaciones incluidas en este volumen no reflejan necesariamente la opinión de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ni de los Estados Miembro de las Naciones Unidas.

**Para más información, contacte con:**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Buró Regional para América Latina y el Caribe  
One United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017  
[www.undp.org/latinamerica](http://www.undp.org/latinamerica)

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Buró de Políticas de Desarrollo  
Grupo de Gobernabilidad Democrática  
304 East 45th Street, 10th Fl.  
Nueva York, NY 10017

Centro de Oslo para la Gobernabilidad  
Inkognitogata 37, 0256 Oslo, Noruega

[www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)  
[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Nicaragua  
Apartado 3260  
Managua, Nicaragua  
[www.undp.org.ni](http://www.undp.org.ni)

# Tabla de Contenidos

|           |   |
|-----------|---|
| <b>4</b>  | <b>Abreviaturas</b>   |
| <b>5</b>  | <b>Agradecimientos</b>  |
| <b>6</b>  | <b>Prólogo</b>  |
| <b>7</b>  | <b>Resumen Ejecutivo</b>  |
| <b>11</b> | <b>Introducción</b>   |
| 11        | Objetivo, Ámbito de Aplicación y Aspectos Procedimentales   |
| 12        | Estructura del informe  |
| <b>13</b> | <b>Contexto de País</b>   |
| <b>18</b> | <b>Proyecto Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2002)</b>  |
| 18        | Contexto y Estrategia   |
| 19        | Actividades   |
| <b>20</b> | <b>Proyectos Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León (2003) y Apoyo para la Prevención del Delito y la Violencia en el Marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2004)</b> |
| 20        | Contexto y Estrategia   |
| 21        | Actividades   |
| <b>23</b> | <b>Proyecto Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2005)</b>   |
| 23        | Contexto y Estrategia   |
| 23        | Actividades   |
| <b>24</b> | <b>Proyecto Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la Comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual (2006)</b>   |
| 24        | Contexto y Estrategia   |
| 24        | Actividades   |
| <b>25</b> | <b>Conclusiones</b>   |
| 25        | Relevancia  |
| 25        | Innovación  |
| 26        | Caracter Catalítico   |
| 27        | Eficacia y Eficiencia   |
| 27        | Sostenibilidad  |
| <b>29</b> | <b>Lecciones Aprendidas y Recomendaciones</b>   |
| <b>32</b> | <b>Anexo I: Listado de personas entrevistadas</b>   |
| <b>34</b> | <b>Anexo II: Mapa de Nicaragua</b>  |
| <b>35</b> | <b>Anexo III: Referencias bibliográficas</b>  |

# Abreviaturas<sup>1</sup>

|          |   |
|----------|---|
| AECID    | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  |
| BCIE     | Banco Centroamericano de Integración Económica  |
| BID      | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| CEDAW    | Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer                               |
| CONPES   | Consejo Nacional de Planificación Económico y Social  |
| DFID     | Departamento para la Cooperación al Desarrollo del Reino Unido [UK Department for International Development]        |
| DGCSC    | Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana  |
| DGTTF    | Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática [Democratic Governance Thematic Trust Fund]            |
| FSLN     | Frente Sandinista de Liberación Nacional  |
| OECD-DAC | Comité para Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico               |
| OGC      | Centro de Oslo para la Gobernabilidad   |
| OMS      | Organización Mundial de la Salud  |
| ONG      | Organización no gubernamental   |
| ONU      | Organización de las Naciones Unidas   |
| OPS      | Organización Panamericana de la Salud   |
| PNUD     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| UNFPA    | Fondo de Población de las Naciones Unidas   |
| UNICEF   | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia   |
| UNIFEM   | Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer  |
| USAID    | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [United States Agency for International Development] |
| VIFS     | Violencia intrafamiliar y sexual  |

---

<sup>1</sup>La lista incluye únicamente las abreviaturas empleadas en el texto principal.

# Agradecimientos

El presente informe está editado por el Buró Regional para América Latina y el Caribe, en colaboración con el Grupo de Gobernabilidad Democrática a través del Centro de Oslo para la Gobernabilidad (OGC, por sus siglas en inglés) y con fondos del Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF, por sus siglas en inglés). El Buró Regional para América Latina y el Caribe y el OGC desean expresar su agradecimiento a la autora del informe, Susan Soux, y al consultor nacional, Gerardo Bravo, así como al editor lingüístico, Comunicación Multilingüe, y a todas las personas que fueron entrevistadas y consultadas en la preparación de este informe (por orden alfabético): Gregorio Aburto, Alejandro Álvarez, Estela Berrios, Erlinda Castillo, Palmira Cruz Madrigal, Javier Dávila Rueda, Francisco Díaz, María Auxiliadora Ferrufino, José Figueroa, Mauricio García Mejía, Omar García Palacios, Ángel González, Vilma Rosa González, Maribel Gutiérrez Castillo, Álvaro Herdocia, José Lacayo Muñoz, Javier López Löwery, Pablo Mandeville, Matilde Mordt, Jorge Navas Morales, José Pallais, Roxana Rocha, Wigberto José Rodríguez López, María del Carmen Sacasa, Eva Sacasa Mayorga, María Eugenia Sequeira, Dora María Téllez, Claudio Tomasi, Marcos Valle Martínez y Mónica Zalaguet Daher. También nos gustaría dar las gracias a Carmen Salguero, Daniel Luz, Gerardo Noto, Gloria Manzotti y Myriam Méndez-Montalvo. Javier Fabra-Mata ha proporcionado un valioso apoyo en la conceptualización de esta evaluación de proyecto, así como en lo que a la coordinación de esta serie de publicaciones se refiere. El proyecto ha sido coordinado por Claudia Melim-McLeod.

Abril 2011

# Prólogo

La Declaración del Milenio de la Cumbre del Milenio del año 2000 pone de relieve la centralidad de la gobernabilidad democrática para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los líderes mundiales acordaron que la mejora de la calidad de las instituciones y los procesos democráticos y la gestión de las nuevas funciones del Estado y la sociedad civil en un mundo cada vez más globalizado deben apoyar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, preservar el medio ambiente y promover el desarrollo humano.

El Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF) fue creado en 2001 para permitir que las oficinas de país del PNUD explorasen enfoques innovadores y catalizadores para apoyar la gobernabilidad democrática sobre el terreno. La serie DGTTF Lecciones Aprendidas representa un esfuerzo colectivo por identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas de manera sistemática, compartiéndolas con todos los interesados para que sirvan de base para el aprendizaje organizacional y los procesos de programación y políticas del PNUD.

# Resumen Ejecutivo

Este informe presenta los resultados de un estudio sobre el impacto de cinco proyectos sobre seguridad ciudadana en Nicaragua, realizados con fondos (700.000 USD) del Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas (DGTTF por sus siglas en inglés) entre los años 2002 y 2007. El estudio se basó en una revisión documental, entrevistas semi-estructuradas en el país (octubre 2010) y un análisis de impacto centrado en los criterios de innovación, carácter catalítico, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

En los años noventa, el aumento de la delincuencia hizo que la seguridad ciudadana se convirtiera en un tema de debate interno en la Policía Nacional, recibiendo asimismo una mayor atención entre académicos. En 2002, dentro del marco del programa de gobernabilidad democrática y respeto a los derechos humanos, el PNUD, junto con el Ministerio de Gobernación, apoyó un proceso participativo de diálogo, concertación y formulación de Líneas Estratégicas para el desarrollo de nuevas políticas públicas sobre la prevención social del delito. El concepto y modelo de seguridad ciudadana fue elevado a nivel de política de Estado con mecanismos interinstitucionales y participación de la sociedad civil.

El primer proyecto DGTTF - **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (100.000 USD), implementado en 2002, se centró en una estrategia dirigida al fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de seguridad ciudadana y al desarrollo de nuevos mecanismos de interinstitucionalidad. Se realizó un Diagnóstico de Seguridad Ciudadana y se formularon las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana, un plan de capacitación y sensibilización de instituciones estatales en temas de seguridad ciudadana.

El proyecto contribuyó a ubicar planes sectoriales dispersos en espacios estratégicos de coordinación interinstitucional, logrando una convergencia de esfuerzos, programas, planes, proyectos e iniciativas. Se promovió el diálogo entre los Ministerios implicados, la sociedad civil y miembros de la comunidad internacional (tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE], el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], el Departamento para la Cooperación al Desarrollo del Reino Unido [DFID] y la Unión Europea). Los logros de este proyecto fueron fruto de una labor compartida e influyeron en el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Con posterioridad a la ejecución del proyecto, el Presidente de la República estableció la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se reformó la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, estableciendo dentro de las estructuras del Ministerio de Gobernación la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DGCSC).

Los dos siguientes proyectos - **Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León** (125.000 USD) en 2003 y **Apoyo para la Prevención del Delito y la Violencia en el marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (165.000 USD), en 2004 - se enmarcaron dentro de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana, y se organizaron como proyectos piloto para iniciar la implementación del modelo de seguridad ciudadana en los municipios de León, Estelí y los Distritos III y V de Managua. Los municipios fueron escogidos por un ascenso en los problemas de pandillas, drogas, robos, proliferación de expendios de licores, y por un alto nivel de jóvenes en situación de riesgo.

Los proyectos ejecutaron la estrategia de prevención comunitaria en León, implementaron acciones de concertación interinstitucional en prevención social del delito y la violencia en Estelí, y pusieron en marcha mecanismos para la implementación de la Líneas Estratégicas. Se ampliaron programas de atención a los jóvenes en zonas de riesgo, así como actividades de desmovilización de integrantes de varias pandillas juveniles.

El proyecto de León fue presentado por el Presidente de Nicaragua durante el Grupo Consultivo (2003) como una experiencia satisfactoria que debía ser adoptada como modelo a seguir. Además, confirmó su convicción que la seguridad ciudadana es uno de los ejes fundamentales para garantizar la gobernabilidad del país.

Los últimos dos proyectos financiados por el DGTTF, **Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (150.000 USD) en 2005, y **Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la Comunidad en la Disminución de**

**la Violencia Intrafamiliar y Sexual** (168.000 USD), en 2006, trataron los temas de la delincuencia juvenil y la violencia intrafamiliar y sexual para definir una estrategia de intervención en virtud de las experiencias ya recogidas.

El cuarto proyecto consideraba que la violencia juvenil atañe tanto a la sociedad como a las autoridades del Estado, y exige un tratamiento multifactorial y multidimensional del problema. Por ello, el propósito de este proyecto fue implementar acciones preventivas, fortaleciendo las organizaciones e instituciones existentes en la comunidad y colaborando con ellas en la prevención y la reinserción de jóvenes, tanto individuos como pandillas. La intervención realizada fue transversalizada - al igual que en otros proyectos - mediante tres ejes fundamentales: el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la participación ciudadana. El proyecto contribuyó a la desarticulación y la reinserción social de once pandillas en Ciudad Sandino, siete en el Distrito V y doce en el Distrito III.

El último proyecto de la serie trató uno de los principales problemas para la seguridad ciudadana en Nicaragua: la violencia intrafamiliar y sexual (VIFS), que afecta principalmente a niños, niñas y mujeres. En el año 2004, según datos de la Policía Nacional, se registraron un total de 15.015 denuncias: 12.235 delitos de violencia intrafamiliar y 2.780 delitos sexuales. Por la naturaleza de la VIFS se estimó que una cifra elevada de hechos delictivos no fue denunciada por las víctimas. Además, la Comisaría de la Mujer de la Policía Nacional indicó que la percepción popular vincula directamente a las pandillas y a la violencia intrafamiliar. Frente a la carencia de una respuesta integral por parte de las autoridades nacionales, este proyecto desarrolló una nueva modalidad de intervención municipal, fortaleciendo la articulación de la Policía Nacional con otras instituciones a nivel municipal, a fin de crear una visión común e integral en el tratamiento de la VIFS. Además, promovió la igualdad de género en el seno de la Policía Nacional.

El proyecto se desarrolló en los municipios de Diriomo y La Concepción, y como iniciativa de prevención se implementó una campaña pública para aumentar la conciencia ciudadana sobre los derechos y obligaciones de la ciudadanía relacionados con este problema.

La introducción del proyecto **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** fue un paso **innovador** para lograr la institucionalización de este concepto y su adopción por primera vez como política pública prioritaria en Nicaragua. Además, el **Diagnóstico de Seguridad Ciudadana** y las **Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana**, así como el proceso mismo de concertación, diálogo y formulación de un modelo interinstitucional y

participativo para tratar problemas de inseguridad, fueron iniciativas innovadoras en el contexto nicaragüense.

Los cuatro proyectos que siguieron al primero no fueron propiamente innovadores en cuanto a que se organizaron basándose en un concepto y modelo ya desarrollados, pero sí en la medida en que ofrecieron una oportunidad de implementar a través de proyectos piloto y de reforzar en el terreno los principios y métodos introducidos en el proyecto inicial. Los temas en los que se centraron los proyectos tampoco fueron novedosos en sí mismos, ya que otras agencias ya trabajaban con pandillas y en programas contra la violencia intrafamiliar. A pesar de lo anterior, en su conjunto, los proyectos lograron establecer firmemente la convivencia y seguridad ciudadana como política interinstitucional integral.

En este sentido, la introducción de un modelo operativo de seguridad ciudadana en el primer proyecto sin duda fue **catalítico** para la formulación de políticas públicas del Estado, la creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana; también lo fue para el fortalecimiento de la Policía Nacional y otras instituciones estatales. El diseño de un proyecto inicial con cuatro proyectos subsiguientes que implementaban las mismas políticas institucionalizadas tuvo como resultado una amplia aceptación de los conceptos y modelos de acción. La aceptación no fue solamente por parte de las instituciones, organizaciones y población implicadas, sino también por la comunidad internacional, que rápidamente empezó a financiar otras actividades y programas en la misma línea de seguridad ciudadana.

El BID, que había participado en los proyectos del PNUD, inició un proyecto mayor con 12,8 millones de USD en 2005 sobre Seguridad Ciudadana, utilizando los principios y el modelo determinado por el proyecto del PNUD. El BCIE y el Gobierno de Corea del Sur participaron también en el proyecto del BID aportando 2,9 y 2 millones de USD del total de fondos. Además, el BCIE financió con 5 millones de USD un programa de asistencia técnica a la Policía Nacional, equipamiento y ampliación de su cobertura rural y municipal, ejecutado por el PNUD.

El establecimiento de la Instancia de Diálogo en 2009 entre la Policía Nacional y la comunidad internacional (con la AECID, Suecia y el PNUD como miembros del grupo de trabajo) como instancia de cooperación para prestar apoyo programático al Plan Estratégico al 2012 de la Policía Nacional, concretó un espacio dedicado al fortalecimiento de actividades en este ámbito. En este sentido, la creación de la Instancia de Diálogo fue el resultado de la institucionalización de experiencias

de diálogo previas, estrechamente vinculadas a los planes estratégicos de 2004 y 2005 de la Policía Nacional, ambos apoyados por Suecia.

Con unos fondos mínimos y tan solo en ocho meses de implementación, el proyecto DGTTF inicial logró en 2002 que se reorganizaran actividades dispersas sobre seguridad ciudadana en un esquema concertado y contribuyó al desarrollo de políticas públicas con un diagnóstico, una estrategia nacional, instituciones nacionales y un anteproyecto de ley. El escaso marco temporal exigió una mayor consolidación de los logros, y por eso el PNUD desarrolló los otros cuatro proyectos. De forma conjunta los proyectos sentaron las bases, de forma **eficiente y eficaz**, para que miembros de la cooperación internacional financiaran programas que continuaran y ampliaran las actividades originales.

Durante los años transcurridos desde la finalización de los cinco proyectos se han producido cambios significativos en la comprensión y la gestión de la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana. Las elecciones de 2007 promovieron un cambio de gobierno en el que resultó victorioso el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En el nuevo contexto, se produjo una reorientación del tema de la seguridad ciudadana, y el gobierno trasladó esta materia a la jurisdicción de la Policía Nacional. Sin embargo, la reestructuración de las entidades implicadas en la seguridad ciudadana y las nuevas responsabilidades asignadas no han disminuido la importancia ni la permanencia del concepto y modelo en el país. El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009/2011 mantiene las políticas, y la Policía Nacional ha asumido un fuerte compromiso para liderar este trabajo, garantizando la continuidad de la política y su **sostenibilidad**. La Instancia de Diálogo, mencionada anteriormente, también presta apoyo y ofrece garantías en torno al seguimiento de los programas de seguridad ciudadana.

En resumen, la sostenibilidad dependerá de la voluntad política del gobierno de continuar en este camino, y la participación de la población en estas actividades seguirá únicamente si los beneficios de dicha participación son evidentes. Teniendo en cuenta que la mayor parte de la financiación de estos proyectos proviene de la cooperación internacional, la disponibilidad de este tipo de recursos también afectará al futuro de los proyectos en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Nicaragua depende en gran medida de la cooperación internacional desde los años noventa. Recientemente, varios de los donantes tradicionales han decidido poner fin a sus ciclos de cooperación. Sin duda, esta decisión tendrá repercusiones, incluido sobre el apoyo que la Policía Nacional recibe de la

cooperación internacional tanto en términos de recursos financieros como técnicos. En un plazo cercano, la Policía Nacional se beneficiará de un segundo préstamo del BCIE para un periodo de cuatro años por un monto de 15 millones de USD, que será administrado por el PNUD.

Lo anterior constituye un factor de preocupación, ya que la situación de la criminalidad en Centroamérica continua deteriorándose: "es hoy por hoy la región más violenta del mundo [con] las tasas de homicidio más elevadas del planeta"<sup>2</sup>, aunque Nicaragua ha logrado mantenerse al margen de las dimensiones más graves de la inseguridad y todavía registra niveles de delincuencia menores que los de sus vecinos.

### Recomendaciones Principales:

- ✓ Se ha producido una gran inversión en formación, profesionalización y modernización en la Policía Nacional de Nicaragua. El público, a pesar de haber perdido un cierto nivel de confianza, cree, en su mayoría, que la policía protege a la gente; además, la institución cuenta con un prestigio que otras no tienen. Hay que seguir fortaleciendo la labor de la policía y su relación de confianza con las comunidades.
- ✓ El modelo nicaragüense de seguridad ciudadana tiene la posibilidad de mejorar significativamente la participación democrática y de prevenir y controlar la delincuencia. Así pues, el PNUD, desde la Instancia de Diálogo, también puede promover una mayor colaboración de la comunidad internacional para seguir fortaleciendo el proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional que garantiza la formación de una policía ejemplar, una formación que incluye la plena participación de todos los sectores para garantizar que el modelo sea inclusivo y plural.
- ✓ Nicaragua ha avanzado bastante en la promoción de la igualdad de género, y estas políticas deben seguir fortaleciéndose en el marco de los derechos humanos al tiempo que se promueve la ratificación y la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El trabajo realizado hasta la fecha con la Policía Nacional para el empoderamiento de género debe reforzarse, especialmente a nivel local, y deben buscarse in-

<sup>2</sup> Informe sobre Desarrollo Humano para Centro América. IDHAC 2009-2010, PNUD (p.19): "Centroamérica –y en especial los países que forman su "Triángulo Norte"– es hoy por hoy la región más violenta del mundo. Si se exceptúan las guerras que padecen algunas partes de África o de Asia, esta región registra las tasas de homicidio más elevadas del planeta. Además, e infortunadamente, las tasas en cuestión han tendido a aumentar durante los últimos años en casi todos los países de América Central."

centivos para mantener el apoyo que prestan los grupos de promotoras a la Policía Nacional a nivel municipal, en las zonas rurales.

- ✓ El PNUD debe evaluar si fondos mínimos del DGTTF por períodos limitados son suficientes no solo para aprovechar una oportunidad e introducir nuevas iniciativas, sino también para consolidar y hacer viable la permanencia de los cambios que se logran con la iniciativa inicial. El primer proyecto se ajustó a los criterios para un proyecto financiado por el DGTTF: fue innovador, catalítico y hasta hoy sostenible. Sin embargo, los cuatro proyectos siguientes variaron en cuanto a estos criterios fundamentales del DGTTF. Estos proyectos fueron diseñados como proyectos piloto para implementar el nuevo modelo de seguridad ciudadana y asegurar su éxito futuro. En el caso de Nicaragua, esta estrategia garantizó la viabilidad del modelo hasta que el BID implementó su proyecto en once municipios con el Ministerio de Gobernación. Por lo tanto, convendría valorar si cada proyecto piloto contribuyó, o no, a la efectividad de las nuevas iniciativas.
- ✓ La Oficina de País del PNUD necesita mejorar su sistema de archivo de documentos sobre los proyectos realizados. Esta oficina podría considerar la implantación de un sistema de archivo electrónico, moderno y eficiente para la documentación de los proyectos. Más concretamente, convendría desarrollar herramientas y una mejor sistematización de las experiencias de la Oficina de País en el ámbito de la justicia y la reforma del sector de la seguridad, incluido el desarrollo de una base de datos de seguridad ciudadana en Nicaragua. Del mismo modo, el conocimiento y las experiencias adquiridas por la Oficina de País deberían emplearse en la promoción de la cooperación horizontal (Sur – Sur), considerando la relevancia y centralidad de los temas de seguridad en la agenda para el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe.
- ✓ Analizar la viabilidad de continuar con los cursos de Gestión de Alto Nivel con la Academia de la Policía, considerando su grado de efectividad y la demanda existente – una viabilidad supeditada en cualquier caso a la disponibilidad de fondos para relanzar los cursos.
- ✓ El gobierno de Suecia ha financiado un proyecto de sistematización<sup>3</sup> de las actividades de la Policía Nacional de Nicaragua, y el PNUD debe utilizar estos resultados para promover el intercambio de las experiencias positivas de esta institución con países en la región y en otros lugares que se enfrenten a retos similares.

---

<sup>3</sup> Policía Nacional, 2009, Sistematización de Experiencias de la Dirección de Asuntos Juveniles, Policía Nacional de Nicaragua, Ministerio de Gobernación. Abril 2009.

# Introducción

## Objetivo, Ámbito de Aplicación y Aspectos Procedimentales

El Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF, por sus siglas en inglés) fue creado en 2001 para ofrecer a las Oficinas de País del PNUD la oportunidad de involucrarse en actividades innovadoras que podrían tener un efecto catalítico a la hora de apoyar la gobernabilidad democrática en el terreno de forma sostenible. Este informe presenta los resultados de un estudio sobre los efectos de cinco proyectos de seguridad ciudadana desarrollados en Nicaragua con fondos del DGTTF entre los años 2002 y 2007.

Estos cinco proyectos, que sirvieron de apoyo al desarrollo de la agenda de trabajo de la Oficina de País del PNUD en torno a la seguridad ciudadana, se desarrollaron de manera consecutiva a partir de 2002 con fondos del DGTTF con un monto de 700.000 USD. Los proyectos fueron los siguientes:

1. 2002 - **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (100.000 USD)
2. 2003 - **Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León** (125.000 USD)
3. 2004 - **Apoyo para la Prevención del Delito y la Violencia en el Marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (165.000 USD)
4. 2005 - **Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua** (150.000 USD)
5. 2006 - **Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la Comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual** (168.000 USD)

El propósito del estudio fue investigar el impacto de estos cinco proyectos según los criterios de evaluación del Comité para Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD-DAC, por sus siglas en inglés) y las directrices del DGTTF, de la siguiente manera:

- ✓ **Innovación** – Los proyectos innovadores son los que tratan un aspecto crítico de la gobernabilidad democrática y si los resuelven, pueden lograr una mejora sustancial de la misma. Estos proyectos son iniciativas relacionadas con el problema identificado o con la forma de tratar el problema, que nunca antes habían sido intentadas en el país en cuestión. A pesar de que estas iniciativas pueden ser arriesgadas o tener menos éxito que los proyectos tradicionales, permitirán que el PNUD sea considerado como un interlocutor generador de propuestas y un socio importante para el avance de la gobernabilidad democrática.
- ✓ **Carácter catalítico** – Un proyecto catalítico con éxito es aquel que ha conseguido tener continuidad, transformarse y ser adoptado o ha sido absorbido por la institucionalidad del gobierno (y/u otras instancias) convirtiéndose en unidades o programas o políticas públicas con financiación del Estado, además de conseguir apoyo de otros socios como la cooperación internacional bilateral y multilateral.
- ✓ **Eficiencia** – La eficiencia mide los productos en relación con los insumos y determina si las metas fueron alcanzadas en los tiempos que fueron programados.
- ✓ **Eficacia** – La eficacia es la capacidad de alcanzar las metas que fueron planteadas con resultados de calidad.
- ✓ **Sostenibilidad** – La sostenibilidad está relacionada con el intento de medir la probabilidad de que los beneficios de alguna actividad continúen después de que los fondos del donante sean retirados. Los proyectos deben ser sostenibles a nivel político y también a nivel financiero.

En lo que al proceso de análisis se refiere, para este estudio se llevó a cabo una revisión preliminar de documentación relativa a los proyectos, así como estudios académicos sobre temas de gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Nicaragua y en la región. Además, se realizaron entrevistas semi-estructuradas en Managua (Nicaragua) con personal del PNUD y actores nacionales, entre ellos representantes del Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional, legisladores de varios partidos políticos con representación parlamentaria, actores de la sociedad civil y representantes de la comunidad internacional

que trabajan en este ámbito. El estudio también incluyó visitas de campo donde se implementaron iniciativas financiadas por dichos proyectos, a la vez que se sostuvieron entrevistas con actores y homólogos del PNUD en la Concepción, Ciudad Sandino y León (11 – 15 octubre de 2010).

Se encontraron ciertas limitaciones relacionadas con la escasa disponibilidad de documentación relativa a los proyectos, especialmente informes finales y documentos formulados como productos de los proyectos.

## Estructura del Informe

Los contenidos del presente informe están organizados en cuatro secciones, de la siguiente manera:

- ✓ Con objeto de situar los proyectos DGTTF examinados en este informe, en la **primera sección, Contexto de País**, se abordan las condiciones socio-políticas y el recorrido histórico reciente de Nicaragua. Se hace especial hincapié en los organismos de seguridad y en las problemáticas existentes, al tiempo que se debaten los conceptos clave.
- ✓ Tras esbozar el marco conceptual y de país, en las **cuatro secciones siguientes** se presenta el análisis de los respectivos proyectos DGTTF. En cada caso, el análisis del contexto y la estrategia da paso a una descripción de las actividades realizadas en el marco del proyecto.
- ✓ En la **quinta sección** se presentan los resultados del estudio de los proyectos, en lo referente a su relevancia, carácter innovador, efectos catalíticos, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.
- ✓ Finalmente, en el apartado **Lecciones Aprendidas y Recomendaciones**, se ofrece una reflexión de conjunto sobre el impacto de estos proyectos en Nicaragua y recomendaciones para fortalecer los logros de estos proyectos en materia de políticas de seguridad.

# Contexto de País

Con una superficie total de algo más de 130.300 km<sup>2</sup>, Nicaragua es el país más extenso de Centroamérica, con frontera con Honduras y Costa Rica. En lo que a la estructura de la población se refiere, aproximadamente el 58% de sus cerca de 5,7 millones de habitantes residen en núcleos urbanos. En términos económicos, su PIB per cápita es, con diferencia, el más bajo de la región, con una estabilidad económica fuertemente ligada a la enorme cooperación internacional, que constituye el 9,3% del PIB.

El presente estudio se delimita cronológicamente a dos períodos correspondientes a dos gobiernos elegidos democráticamente. El primer período corresponde a la investidura de Enrique Bolaños Geyer como Presidente de la República a partir de enero del 2002 hasta comienzos del 2007, período durante el cual se ejecutaron la mayoría de los cinco proyectos DGTTF. La etapa final de la ejecución de los mismos se llevó a cabo durante el gobierno del presidente Daniel Ortega Saavedra, en el cargo desde enero del 2007 hasta la fecha.

El derrocamiento de la dictadura militar en julio de 1979 dio paso a un proceso de transformación del Estado, con la legitimidad y la legalidad como bases fundacionales. En este sentido, correspondió al Gobierno de Unidad y Reconstrucción Nacional el establecimiento de nuevas entidades públicas con la designación de sus autoridades, personal, presupuesto y equipamiento, distintas entre sí y sujetas al control político de un nuevo partido, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que se mantendría en el poder hasta 1989.

Este proceso de fundación de un nuevo Estado creó un nuevo marco legal para las competencias institucionales del Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista, respectivamente. Por primera vez en la historia constitucional del país, coexisten dos entidades vinculadas a la seguridad separadas orgánicamente,

llamadas a desempeñar un papel notable en la historia reciente de Nicaragua. Estos organismos consolidan rápidamente las misiones asignadas, sin duda debido a la urgencia de desplegar al máximo sus fuerzas y medios para hacer frente a los retos de mantener la gobernabilidad y la defensa del Estado a lo largo de la década de los ochenta, con una campaña paramilitar en contra del gobierno sandinista.

La adopción de nuevos paradigmas para el desarrollo económico en el contexto posbélico tuvo efectos directos sobre la seguridad de la población y sus bienes. Nicaragua vivió un proceso de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes muy diferente y mucho más integral que los llevados a cabo en El Salvador y Guatemala. En agosto de 1989 se firmaron dos acuerdos trascendentales: 1. los Acuerdos de Managua, que contemplaban la celebración de un proceso electoral democrático y 2. los Acuerdos de Esquipulas, que finalizaron con la desmovilización y el desarme de los 22.000 combatientes activos de la revolución nicaragüense. Entre los efectos determinantes de esta transición hacia la paz estuvo la disminución drástica y real de personal y recursos financieros destinados al Ejército de Nicaragua, y la creación de una nueva institución policial en el país.

Entre 1989 y 1992 se lleva a cabo un proceso de transformación en la institución de la Policía Nacional, con la entrada en vigor de varias leyes y decretos que definían su función y su organización, así como la carrera policial en su conjunto. El período de 1993 a 1997 estuvo marcado por el fortalecimiento institucional, a partir de las reformas constitucionales de 1995 que permitió la promulgación de la Ley 228: la Ley de la Policía Nacional y su Reglamento interno. Con todo, hacia finales de los años noventa, la Policía Nacional había hecho importantes esfuerzos para su modernización y desarrollo.

En lo referente a la percepción social de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, una reciente encuesta publicada en junio de 2010 pone de manifiesto un deterioro de la imagen de la entidad policial, con una tasa de desconfianza del 47,7%<sup>4</sup>. Asimismo, a las preguntas de si la Policía Nacional centra sus esfuerzos en la protección de líderes políticos, empresariales, económicos o protege por igual a toda la ciudadanía, el 43,5% de los encuestados respondió que brinda protección a toda la ciudadanía. A pesar del acentuado deterioro en el grado de confianza ciudadana, la Policía Nacional todavía cuenta con un apoyo de los diversos sectores de la sociedad y el Estado nicaragüense que la posiciona en una clara ventaja entre numerosas entidades públicas. Del mismo modo, desde

<sup>4</sup> Véase el Sistema de Monitoreo de la Opinión Pública, edición XXV, del 19 al 28 de junio de 2010, M&R Consultores.

la propia institución de la Policía Nacional se han dado pasos para reflexionar abierta y colectivamente sobre oportunidades existentes para avanzar en el fortalecimiento y el desarrollo de los derechos humanos en Nicaragua. Cabe destacar en este sentido el Primer Foro "Estado, Derechos Humanos, Policía y Desarrollo", organizado en Septiembre de 2009 con el apoyo del PNUD<sup>5</sup>.

Según el último informe de Transparencia Internacional, Nicaragua ocupa el lugar 127 de 178 países en el mundo, o el número 23 de 28 países en América Latina, con una calificación de 2,5 en una escala del 1 al 10<sup>6</sup>, acercándose a los niveles más altos de corrupción. El reciente Informe sobre Desarrollo Humano para Centroamérica, 2009-2010, identifica la corrupción como delito contra el patrimonio público, así como amenaza a la seguridad ciudadana. La corrupción "significa una pérdida de oportunidades u opciones de desarrollo humano para todos los miembros de la comunidad"<sup>7</sup>.

Un último elemento a considerar en el contexto del país es la variación que ha venido registrando el apoyo de la cooperación externa hacia Nicaragua, que refleja una tendencia de desplazamiento de la modalidad de donaciones (pasó del 53,8% del monto de la cooperación recibida en 2006 al 18,4% de la recibida en 2010) hacia la modalidad de préstamos (pasó del 46,2% del monto de la cooperación recibida en 2006 al 81,6% de la recibida en 2010). De manera complementaria, se observa un descenso del 9% en los montos de cooperación recibida por el país entre 2006 y 2010.

Por otra parte, debe mencionarse la particularidad del auxilio financiero que ha representado para el país la cooperación de Venezuela, que bajo el convenio con la iniciativa "Petrocaribe", permite que Nicaragua disponga del 50% de la factura del suministro petrolero de Venezuela a Nicaragua para la inversión en diversas necesidades del país, fondos que hasta la fecha se han gestionado fuera de los presupuestos, conforme al detalle de la tabla adjunta.

### La seguridad ciudadana

Durante la Guerra Fría, la seguridad fue abordada bajo conceptos de seguridad nacional o seguridad territorial de estados frente a un enemigo externo, pero en 1994 el Informe Global sobre Desarrollo Humano (PNUD) introdujo un concepto más amplio y directamente relacionado con las personas: la seguridad humana. El eje principal de este nuevo concepto fue el posicionamiento de los habitantes como centro de la seguridad, y no el Estado, como había sido el caso anteriormente.

### Cooperación de Venezuela en el Marco del Alba (Millones de dólares)<sup>8</sup>

| Concepto                               | 2007       | 2008       | 2009       | 2007-2009   |
|--|------------|------------|------------|-------------|
| <b>1. Cooperación Petrolera</b>        | <b>70</b>  | <b>293</b> | <b>236</b> | <b>599</b>  |
| Donaciones (Fondo ALBA)                | 34         | 147        | 117        | 298         |
| Préstamos (PDVSA/ALBACARUNA)           | 36         | 146        | 119        | 301         |
| <b>2. Cooperación Bilateral</b>        | <b>69</b>  | <b>37</b>  | <b>60</b>  | <b>166</b>  |
| Donaciones al Sector Público           | 19         | 2          | 0          | 21          |
| Donaciones al Sector Privado           | 40         | 22         | 55         | 117         |
| del cual: ALBA Solidaria               | 0          | 0          | 50         | 50          |
| Préstamos al Sector Privado            | 10         | 13         | 5          | 28          |
| <b>3. Inversión Extranjera Directa</b> | <b>46</b>  | <b>130</b> | <b>147</b> | <b>323</b>  |
| Refinería                              | 0          | 32         | 4          | 36          |
| Generación Eléctrica                   | 46         | 98         | 143        | 287         |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>185</b> | <b>460</b> | <b>443</b> | <b>1088</b> |

En Nicaragua se hablaba de seguridad ciudadana desde mediados de los años noventa, cuando la Policía Nacional debatía el modo de integrar este tema en el modelo comunitario de la Policía Nacional. En aquella época ya el PNUD estaba muy posicionado en los temas de apoyo a la gobernabilidad, y en particular a la justicia, donde se había trabajado en diversos aspectos que, de una u otra manera, contribuyeron a una visión amplia y multisectorial del tema de la seguridad ciudadana. También académicos nicaragüenses escribían y debatían el tema, publicando en los medios nacionales y en periódicos internacionales. Sin embargo, no se había logrado institucionalizar el concepto en las políticas públicas ni en las estrategias de gobernabilidad.

Como ya se ha mencionado, Nicaragua depende en gran medida de la cooperación internacional<sup>9</sup>, y en los últimos años programas relacionados con el ámbito de la seguridad

<sup>5</sup> Para más información, véase, por ejemplo, la nota de prensa "Estado, Policía y Naciones Unidas en foro de derechos humanos", PNUD, 28 de septiembre de 2009, en <http://www.undp.org.ni/noticias/485> (Último acceso: 31 enero de 2011)

<sup>6</sup> A modo de referencia, las calificaciones de otros países en la región son las siguientes: Costa Rica, 5,3; El Salvador, 3,6; Guatemala, 3,2; Honduras, 2,4; Panamá 3,6. Transparencia Internacional, 2010, Corruption Perception Index, disponible en [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/in-detail](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in-detail) (Último acceso: 31 enero de 2011)

<sup>7</sup> "Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" - Informe sobre Desarrollo Humano para Centro América. IDHAC 2009-2010, PNUD, p. 136

<sup>8</sup> Fuente: Con base en datos del banco Central de Nicaragua

<sup>9</sup> Durante los años 1998-2006, 7.600 millones de USD de AOD se asignaron a Nicaragua, lo que representa casi el 20% de su PIB total y refleja un alto nivel de dependencia de los recursos de la AOD. Las subvenciones representaron el 70% de estos compromisos. Los principales proveedores de las subvenciones son los EE.UU., España, Alemania, Japón y la CE - "Evaluation of European Commission's Cooperation with Nicaragua 1998-2008" Noviembre 2009

ciudadana han recibido asistencia financiera y técnica de la cooperación bilateral y multilateral. Fue en 1999 cuando el gobierno de Suecia inició su colaboración financiando un programa de modernización de la Policía Nacional y un programa de desarrollo para fortalecer a la seguridad ciudadana. USAID ha apoyado económicamente programas para el fortalecimiento del Estado de derecho y la reforma del Código Penal y el Código Procesal Penal, mientras que la agencia de cooperación para el desarrollo del Reino Unido (DFID) apoya un programa escolar de prevención de la violencia que ya forma parte del currículo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en Educación Para la Vida. Taiwán también financió, en 1999, un programa en Masaya contra la violencia juvenil y de reinserción de las pandillas.

### Recuadro 1: Conceptos Clave

#### Desarrollo Humano

*El desarrollo implica muchas cosas materiales y muchos cambios sociales, pero el desarrollo consiste en que la vida de las personas mejore: el desarrollo es desarrollo de la gente. Y así, evocando una frase clásica, el desarrollo humano viene a ser "el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente"*<sup>10</sup>

#### Seguridad Humana

*La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo.*<sup>11</sup>

#### Seguridad Ciudadana

*La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. [En este sentido,] seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera de forma "súbita y dolorosa" la vida cotidiana de las víctimas.*<sup>12</sup>

La estrategia de seguridad ciudadana definida por el actual Gobierno incluye programas contra la violencia intrafamiliar, de control y reinserción de pandillas juveniles y de lucha directa contra toda actividad delictiva, con el propósito de ralentizar las tasas de crecimiento de los delitos en el país.

Nicaragua tiene uno de los índices de homicidios más bajos de la región (13/100.000 habitantes)<sup>13</sup>, lo que contrasta claramente con su tasa de violencia intrafamiliar, la más elevada de la región. Las políticas públicas implementadas han marcado la diferencia para Nicaragua. Países del triangulo norte (Guatemala, El Salvador, Honduras) han puesto en marcha políticas represivas de "mano dura" que han propiciado un recrudecimiento de la violencia y una proliferación de armas y empresas de seguridad privada. Las políticas para la prevención de la violencia y el crimen han demostrado su valor positivo en Nicaragua. Es importante mencionar que los avances en materia de seguridad

ciudadana en Nicaragua no han avanzado al mismo ritmo que las reformas necesarias en el sector de la Justicia.

El 32% de los nicaragüenses califica como buena la seguridad ciudadana en su país, y el 58% evalúa positivamente la política de seguridad de Nicaragua, según Latinobarómetro en su informe más reciente sobre seguridad ciudadana en América Latina.<sup>14</sup> Asimismo, Nicaragua es el país de la región donde hay más personas que perciben que se sienten seguros en su barrio (37%).

El concepto de la Policía Nacional incluido en el Plan Estratégico 2008/2012 concilia la importancia de la seguridad ciudadana y asigna a la convivencia social el eje o cauce para hacer posible la libertad de las personas y la sociedad nicaragüense. Existen buenas prácticas policiales en la adopción de estrategias de intervención encaminadas a frenar el crecimiento del delito. No obstante, la sostenibilidad de bajos índices delictivos en relación con el resto de Centroamérica requiere ajustes en la vigencia de los derechos humanos y políticos de los nicaragüenses.

La Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, creada por el decreto No. 83-2004 y reformada por el decreto No. 110-2007, tiene asignada la labor de consulta de la Presidencia de la República para diseñar y ejecutar programas y políticas que fomenten la convivencia y seguridad ciudadana. La Primera Comisionada de la Policía Nacional se desempeña como secretario ejecutivo, y se le asigna la labor de seguimiento de los acuerdos, entre otras.

<sup>10</sup> Cubet, Jaume et al, Introducción al análisis de la seguridad ciudadana, Universitat Oberta de Catalunya, PID\_00149548, pág. 19.

<sup>11</sup> Alkire, S., 2003, "A Conceptual Framework for Human Security". CRISE Documento de Trabajo Núm. 2, University of Oxford, en Cubet et al, pág. 20.

<sup>12</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 - 2010, pág. 31

<sup>13</sup> Informe de Desarrollo Humano de Centro América en Seguridad Ciudadana, 2009-2010. Figura 1, Página 12.

<sup>14</sup> Corporación Latinobarómetro, Informe 2010.

**Recuadro 2: Criminalidad en Nicaragua: Tasa de Denuncias<sup>15</sup>**

|           | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|------|------|------|
| Agresión  | 335  | 333  | 335  |
| Violación | 24   | 28   | 31   |
| Secuestro | 0,5  | 0,7  | 0,8  |
| Robo      | 392  | 441  | 497  |
| Hurto     | 226  | 316  | 373  |
| Estafa    | 43   | 50   | 52   |

Las líneas de actuación policial, declaradas en la instalación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>16</sup>, están estructuradas en los tres aspectos siguientes:

- ✓ Planes operativos que combinan medidas de orden público: patrullaje motorizado y a pie, protección física de objetivos, entre otros y medidas de trabajo operativo secreto, con un énfasis fundamental en la prevención policial.
- ✓ Prevención Social del Delito y de los Accidentes de Tránsito. La prevención social obliga a la institución a coordinar esfuerzos con la comunidad y sus distintas expresiones organizativas, para que la Policía Nacional pueda desde la comunidad, con la comunidad, por la comunidad y para la comunidad, trabajar por la seguridad de Nicaragua.
- ✓ La coordinación con las distintas instituciones de seguridad del Estado, para articular con ellas la prevención estatal.

En septiembre de 2010, la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley titulado "Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados" a través del cual fusionó dos proyectos de leyes preexistentes pero no interconectadas: la lucha contra el crimen organizado y la administración de los bienes. Esta nueva ley tiene dos aspectos novedosos: la transformación del antiguo Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas en el nuevo Consejo Nacional, y la creación de Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados procedentes de delitos del crimen organizado. Ambas medidas contribuyen a

la coordinación interinstitucional necesaria para lograr eficacia en los resultados y la problemática acumulada en la posesión y dominio del Estado de los bienes decomisados que provocó irregularidades dolosas y pérdidas económicas.

### Género y violencia intrafamiliar

El tema de género ha recibido una atención creciente en todos los niveles de la sociedad. Desde hace muchos años, la política de igualdad de género ha generado una mayor participación de las mujeres: actualmente hay más de 50% de mujeres en el poder Ejecutivo. La Policía Nacional revisó y ajustó los procesos de convocatoria, selección, contratación y ascenso, dando prioridad a la ubicación de mujeres en el área operativa y en los cargos de dirección. En 2009 las mujeres policía representaban el 27% de la plantilla, el mayor porcentaje de mujeres policías del mundo. El cargo de Director General y el de Director de la Academia de Policía también están ocupados por mujeres. Sin embargo, algunas personas entrevistadas han afirmado que, a pesar que ha habido políticas claras para promover a las mujeres en puestos públicos, aún se produce con frecuencia una carencia de responsabilidad asignada a las mujeres. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) fue ratificada por Nicaragua en 1981 pero aún no ha firmado ni ratificado el Protocolo Facultativo<sup>17</sup>.

Uno de los principales problemas para la seguridad ciudadana en Nicaragua es la violencia intrafamiliar y sexual (VIFS) que afecta principalmente a niños, niñas y mujeres. En el año 2004, según datos de la Policía Nacional se registraron un total de 15.015 denuncias: 12.235 delitos de violencia Intrafamiliar y 2.780 delitos sexuales. Sin embargo, por la naturaleza de la VIFS, se estima que hay una cifra elevada de hechos delictivos no denunciados por las víctimas. Según estudios realizados por la Organización Panamericana de la Salud<sup>18</sup> y corroborados por la Comisaría de la Mujer, al ser un problema estructural, la VIFS tiende a reproducirse de generación en generación a través del proceso de socialización de género, donde el agresor y la víctima tienden a reproducir los patrones familiares que observan en su niñez.

<sup>15</sup> "Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" - Informe sobre Desarrollo Humano para Centro América. IDHAC 2009-2010, PNUD, cuadros 3.2 y 3.3, págs. 73 y 78.

<sup>16</sup> Discurso de Primera Comisionada de la Policía Nacional de Nicaragua en acto de instalación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 21 de noviembre de 2007.

<sup>17</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en) (Último acceso: 31 de enero de 2011)

<sup>18</sup> Organización Panamericana de la Salud (2003), *Violencia contra la mujer: El sector de salud responde*.

**Recuadro 3: Mujeres en Nicaragua<sup>19</sup>**

|   | Mujeres | Hombres |
|---|---------|---------|
| Esperanza de vida al nacer (2005-10) (años)         | 76      | 69,9    |
| % analfabetismo > 15 años (2005-10)                 | 31,6    | 32,2    |
| % de hogares urbanos con jefatura de familia (2005) | 39,6    |         |
| % de hogares rurales con jefatura de familia (2005) | 20,7    |         |
| % mujeres en el poder legislativo (2010)            | 20,7    |         |
| % mujeres en el poder judicial (2008)               | 25      |         |
| % mujeres en el Ejecutivo (2008-2010)               | 55,6    |         |

Asimismo, una investigación realizada por la Comisaría de la Mujer indica que el 73% de la población considera que existe una relación directa entre las pandillas y la violencia intrafamiliar, ya que los hijos imitan los patrones existentes en los núcleos familiares.<sup>20</sup> De acuerdo con la encuesta realizada por el BID<sup>21</sup> en Managua, la violencia física contra las mujeres se ha dado en el 30% de los hogares y, en el 50% de estos casos, las niñas y los niños fueron testigos de los hechos de violencia.

La dinámica común en el seno de la VIFS es el uso del poder, el control y la autoridad por parte del agresor hacia su víctima, a través de la agresión física, psicológica o sexual. Al ser las principales víctimas de violencia las mujeres y los menores, y los agresores, hombres, se convierte en la manifestación más evidente de las relaciones desiguales de género y poder, en las que las mujeres y niños se encuentran inmersas en una situación de desventaja.

Consciente de las dimensiones del problema, la Policía Nacional trabajaba desde hace varios años los temas de VIFS<sup>22</sup> e igualdad de género, protagonizado por las Comisarías de la Mujer, Niñez y Adolescencia<sup>23</sup> y la Oficina de Género<sup>24</sup>. El plan estratégico de la Policía Nacional para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana 2005 – 2009 integraba la temática de la VIFS y la de género. Además, el nuevo Código Penal aprobado en 2007 amplió la tipificación de los delitos relativos a la VIFS.

<sup>19</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Asuntos de Género, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/4/29854/P29854.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xml&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xml> (Último acceso: 31 de enero de 2011)

<sup>20</sup> Investigación de la Comisaría de la Mujer y la Niñez. Policía Nacional, 2002.

<sup>21</sup> Informe final del INEC "Encuesta de seguridad ciudadana dirigida a hogares jóvenes en 2002". Muestreo de 1.200 hogares.

<sup>22</sup> El enfoque de género en la Policía Nacional contó con la asesoría y el acompañamiento del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ, al igual que del Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Al momento del proyecto el Gobierno de Suecia (ASDI), una de las principales figuras apoyando la gestión de seguridad ciudadana con la Policía Nacional, insertó esta línea de trabajo con las Comisarías de la Mujer, Niñez y Adolescencia.

<sup>23</sup> Las Comisarías de la Mujer, Niñez y Adolescencia fueron creadas en 1993 con el objetivo de brindar una atención especializada a mujeres, niñas y adolescentes en coordinación con el movimiento de Mujeres, organismos gubernamentales y no gubernamentales. Está ubicada como una subespecialidad de Auxilio Judicial, dentro del organigrama de la Policía.

<sup>24</sup> La Oficina de género de la Policía Nacional fue creada en el año 2000 con el objetivo de sistematizar, asesorar, capacitar, controlar, proponer estrategias y políticas para avanzar en la institucionalización del Enfoque de Género a nivel Nacional.

# Proyecto

## *Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2002)*

### Contexto y Estrategia

El gobierno del Presidente Bolaños consideró la seguridad ciudadana una de las prioridades nacionales, con el Ministerio de Gobernación como institución responsable para liderar esta agenda. En esta misma línea, el PNUD, en 2002, respondiendo al interés nacional, a su compromiso con el fortalecimiento de las instituciones que contribuyen a la gobernabilidad democrática en Nicaragua y a la mejora del acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos, inició junto con el Ministerio de Gobernación una serie de cinco proyectos innovadores con fondos semilla del DGTTF<sup>25</sup>. A pesar que los montos no fueron cuantiosos (700.000 USD), estos proyectos contribuyeron de manera significativa al proceso de institucionalización de la agenda de seguridad ciudadana en el país.

La Policía Nacional inauguró un departamento de "Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana" en 2001 pero no fue hasta 2002 cuando el gobierno desarrolló un marco de estrategias para crear un sistema de control social del delito y de prevención de desastres - **Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana** - resultado del primer proyecto del PNUD.

El proceso y el modelo de los proyectos desarrollado por el PNUD complementaron las políticas de descentralización y participación ciudadana impulsadas por el gobierno. La Ley de Participación Ciudadana fue promulgada en 2003.

El primero de los cinco proyectos, **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua**, por un monto de 100.000 USD se llevó a cabo entre mayo de 2002 y el fin del mismo año. Este proyecto se centró en la elaboración una estrategia dirigida al fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de seguridad ciudadana y el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional.

El proyecto pretendía alcanzar lo siguiente:

1. El desarrollo de un Plan Estratégico sobre Seguridad Humana, contando con los insumos y la participación del mayor número posible de agentes gubernamentales, sociedad civil y la comunidad internacional.
2. Un plan para la capacitación y sensibilización de instituciones estatales en temas de seguridad humana, con la participación de la sociedad civil.
3. Mecanismos de coordinación interinstitucional, contando con la sociedad civil y la cooperación internacional también como actores en el proceso.

El proyecto contribuyó a reubicar planes sectoriales dispersos entre varias instancias en espacios estratégicos de coordinación interinstitucional, logrando una convergencia de esfuerzos, programas, planes, proyectos e iniciativas. Asimismo, se promovió el diálogo entre todos los sectores y se organizaron iniciativas para la concienciación y capacitación sobre el tema de la seguridad ciudadana en las instituciones del Estado, como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de la Familia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, y la Policía Nacional, junto con las alcaldías y la sociedad civil. La coordinación se vio fortalecida por el establecimiento de un grupo permanente de trabajo que participaba también en mesas de diálogo sobre temas específicos (por ejemplo, sobre drogas, violencia juvenil y violencia intrafamiliar y sexual), y que aseguraba consultas con los medios de comunicación y entre los diferentes actores, incluyendo a miembros de la cooperación internacional (BCIE, BID, DFID, Unión Europea). Se crearon mecanismos interinstitucionales a nivel nacional y municipal que incluyeron a la sociedad civil. Los logros de este proyecto fueron fruto de una labor compartida entre todos los actores involucrados. En los debates sobre la seguridad ciudadana se vincularon los esfuerzos multisectoriales para erradicar la pobreza y la creación de trabajo con el reto nacional de construir una visión común.

<sup>25</sup> El proyecto también respondió al "UNDP development objective/Outcome SRF no. 9", Capacidades nacionales fortalecidas en la implementación de acciones comprensivas basados en principios y prácticas democráticas y el respeto de los derechos humanos.

## Actividades

De forma participativa se formularon instrumentos para la seguridad ciudadana basados en principios democráticos y en el respeto de los derechos humanos. Se elaboraron:

1. El **Diagnóstico de Seguridad Ciudadana**. La realización del diagnóstico<sup>26</sup> fue un ejercicio conjunto coordinado por el PNUD, el Ministerio de Gobernación, el BID y el DFID, con el apoyo consultivo del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Familia. A pesar de los diagnósticos locales y análisis parciales ligados a la Policía Nacional y a la comunidad académica, este diagnóstico fue el primero de esta índole que se producía en Nicaragua.

Se trabajó con las siguientes fuentes:

- ✓ leyes
- ✓ estadísticas policiales
- ✓ estadísticas vitales de salud
- ✓ la Constitución Política
- ✓ documentos sobre desarrollo humano
- ✓ encuestas de nivel de vida
- ✓ estudios de empleo y salario
- ✓ estadísticas de educación
- ✓ censo de población y
- ✓ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Del mismo modo, se recurrió a recabar opiniones de la ciudadanía en los diarios, libros, ensayos y encuestas que abordaban el tema de seguridad ciudadana en el ámbito internacional. De manera simultánea, también se mantuvieron entrevistas con profesionales y expertos en distintos temas.

El diagnóstico se concentraba en los delitos y problemas internos que aquejaban directamente a la población nicaragüense en su seguridad, tanto objetiva como subjetiva, incluida la delincuencia juvenil: según datos de la Policía Nacional, para finales del 2003 se registraban en el país alrededor de 268 pandillas, que contaban con unos 7.500 jóvenes entre sus miembros. Alrededor de 100 de estas pandillas se concentraban en Managua<sup>27</sup>. El diagnóstico de seguridad ciudadana nacional identificó los siguientes factores asociados a la delincuencia juvenil, destacando también que la pobreza es un factor transversal de estos hogares:<sup>28</sup>

- ✓ percepción de exclusión
- ✓ compañeros o amigos cercanos involucrados
- ✓ violencia intrafamiliar

- ✓ exclusión del sistema educativo
- ✓ falta de espacios de recreación y superación cultural
- ✓ desempleo.

Con el objetivo de la prevención de la delincuencia juvenil, en 2003 se creó la Dirección de Asuntos Juveniles en la Policía Nacional.

El 15 de agosto de 2002, el diagnóstico fue analizado, debatido y enriquecido en un Foro que contó con la participación de funcionarios del gobierno central, alcaldías, diputados, organismos no gubernamentales y pobladores de barrios de la capital, cuyas contribuciones se incorporaron en este documento. Este diagnóstico sirvió de base para la formulación y la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>29</sup>, y sirvió para dar forma a los proyectos futuros sobre este tema.

2. Las **Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana**. El documento sobre las Líneas Estratégicas fue presentado y aprobado por el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económico y Social) que asesora a la Presidencia de la República. El CONPES, a su vez, lo recomendó al Ejecutivo como insumo para las políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana.

Con posterioridad al proyecto, el Presidente de la República estableció la **Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana** y reformó la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, estableciendo dentro de las estructuras del Ministerio de Gobernación, la **Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DGCSC)**<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Valle Martínez, Marco, y Ana Arguello Y., 2002, Resumen Ejecutivo – Diagnóstico de Seguridad Ciudadana en Nicaragua. Managua, 26 agosto 2002.

<sup>27</sup> Cabe señalar que las pandillas en Nicaragua se manifestaban como fenómeno principalmente urbano. Igualmente, en la actualidad las pandillas nicaragüenses presentan características distintas a las “maras” que actúan en Guatemala, El Salvador y Honduras, ya que no ponen de manifiesto una vinculación estrecha con el crimen organizado. Comentarios recabados durante el período en el que se realizó este estudio confirman este análisis, aunque hay preocupación porque hay indicios que apuntan a que la situación actual podría estar cambiando.

<sup>28</sup> Valle Martínez, Marco, 2007, Un Relato Sobre la Policía Nacional y el Control de la Delincuencia Juvenil en Nicaragua, p.571. <http://www.policiasysociedad.org/pagDetalles.php?id=32> (Último acceso: 31 de enero de 2011)

<sup>29</sup> Las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana fueron inicialmente denominadas “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”.

<sup>30</sup> Esta Dirección tiene como objetivos, entre otros, implementar programas de prevención de la violencia, de integración social y convivencia pacífica, así como la promoción de metodologías y manuales, que refuerzan un comportamiento seguro y, por ende, la mejora de la percepción de la población en general en cuanto a la seguridad ciudadana.

# Proyectos

*Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León (2003) y Apoyo para la Prevención del Delito y la Violencia en el Marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2004)*

## Contexto y Estrategia

Iniciados en 2003 y 2004, los dos proyectos siguientes se enmarcaron dentro de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana, y también en el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la gobernabilidad democrática, como el Ministerio de Gobernación, otros ministerios y la Policía Nacional. Según el Diagnóstico de Seguridad Ciudadana, los problemas que principalmente afectaban a la población nicaragüense eran: a) expendios y consumo de drogas, b) violencia juvenil, vinculadas al consumo de drogas y al manejo armas de fuego en las pandillas y c) violencia intrafamiliar y sexual, (d) robos y (e) accidentalidad de tránsito, cuyas estadísticas muestran que el saldo de muertos provocados por este factor es mayor al de los homicidios y algo inferior al de los asesinatos y homicidios juntos.<sup>31</sup>

De los proyectos en León y Estelí se derivaron los siguientes productos:

1. Ejecución de la estrategia de prevención comunitaria en la ciudad de León.
2. Puesta en marcha de mecanismos de coordinación interinstitucional local y nacional para la implementación de las Líneas Estratégicas.
3. Implementación de las acciones de concertación interinstitucional en la prevención social del delito y la violencia en la ciudad de Estelí.
4. Coordinación de las instituciones locales y nacionales para la implementación de la validación de las líneas estratégicas de Seguridad Ciudadana en la ciudad de Estelí.

5. Apoyo al funcionamiento de la Mesa Sectorial de Gobernabilidad: Tema de Seguridad Ciudadana y Defensa con expresiones de fortalecimiento de los Comités de Prevención Social del Delito de la Ciudad de Managua.
6. Fortalecimiento de las redes de apoyo para la prevención de la violencia en León.

León fue escogido como proyecto piloto por estar ubicado en la ruta del narcotráfico internacional, y por mostrar un incremento en los niveles registrados con respecto a los problemas de drogas, robos, pandillas y proliferación de expendios de licores. Según datos de la Policía Nacional de finales del 2003, Estelí fue identificado como un centro de pandillas en el país. El proyecto de Estelí también incluía el fortalecimiento de actividades continuas en León y programas en distritos de Managua considerados conflictivos y peligrosos. En este contexto, se apoyó la implementación de los proyectos retomando las líneas estratégicas que contribuían a la prevención comunitaria de la delincuencia y la violencia en el territorio.

El proyecto ***Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León*** se desarrolló implementando los conceptos y mecanismos desarrollados en el proyecto anterior. Dando continuidad a la estrategia de intervención definida en el Plan de Acción de la ciudad de León, y sobre la base de los éxitos con la metodología y coordinación intersectorial experimentados en este piloto se desarrolló seguidamente el proyecto ***Apoyo para la prevención del delito y la violencia en el marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua*** en Estelí.

El proyecto de León fue presentado por el Presidente de Nicaragua durante el Grupo Consultivo (2003) como una experiencia satisfactoria que debía adoptarse como modelo a seguir. Además, confirmó su convicción de que la seguridad ciudadana es un eje fundamental para garantizar la gobernabilidad del país.

<sup>31</sup> En el tramo 1997 – 2001, los muertos por accidentes fueron 2.518, mientras que por homicidios se registraron 1.842, es decir, estos constituyen el 73% de los primeros; y si se suman homicidios con asesinatos se tiene un total de 2.892, cifra que supera en 13% los 2.518 por accidentes. Del mismo modo es importante la cantidad de lesionados. Informe de Dirección General de Tránsito, Policía Nacional, 2001.

## Actividades

Las iniciativas de estos proyectos se enmarcaron y coordinaron con otras iniciativas complementarias que el PNUD<sup>32</sup> venía impulsando con instituciones vinculadas a la implementación del nuevo Código Procesal Penal, la Remodelación de las Instalaciones de Detención Preventiva de la Policía Nacional, así como con proyectos con la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público<sup>33</sup> e iniciativas dirigidas al desarrollo local, la superación de la pobreza y el desarrollo de políticas públicas con enfoque de género con el Instituto Nicaragüense de la Mujer.

Con la implementación de estos proyectos se benefició a jóvenes de entre 13 y 25 años de edad de la zona urbana de León, Estelí y los Distritos III y V de Managua, que estaban considerados como “población en riesgo social” por las actividades de las pandillas y la violencia juvenil.

Las acciones con la comunidad en León lograron construir dos Casetas de Proximidad Policial con todos sus servicios básicos a modo de pilotaje, que cuentan con apoyo personal policial las 24 horas del día, y cuya finalidad es la reducción del número de delitos y la atención inmediata a problemas vecinales y de pandillas. Con los jóvenes se realizaron capacitaciones a docentes que trabajan en zonas de riesgo social para enseñar aptitudes sociales en la prevención de la accidentalidad, y se ampliaron programas de atención a los jóvenes en zonas de riesgo. Ejemplos de atención a los jóvenes y prevención de la violencia y el delito fueron la organización de 16 equipos de fútbol con jóvenes en riesgo, así como la distribución de 16.000 plantas entre jóvenes para ayudar a la reforestación comunal en la zona urbana de León.

A nivel de fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales en la ciudad de Estelí se creó un Plan de Acción basado en un diagnóstico de seguridad ciudadana local. También se realizaron cuatro campañas en medios de difusión pública, centradas en la difusión de servicios policiales a disposición de las víctimas y la población en situación de riesgo, en la promoción de la participación ciudadana en la prevención del delito (Comités de Prevención Social del Delito a nivel de barrios), en la difusión de nuevas modalidades de intervención policial y en la promoción de denuncias de violencia familiar. Ello se complementó con la realización de siete talleres centrados en la divulgación de experiencias en materia de prevención del delito y la violencia doméstica o intrafamiliar.

En los Distritos III y V de Managua se apoyó el funcionamiento de la Mesa Sectorial de Gobernabilidad: Tema de Seguridad Ciudadana y Defensa con una ampliación de la participación de actores de la comunidad internacional, sociedad civil e

instituciones del Estado para aunar esfuerzos y fortalecer la coordinación interinstitucional. También se construyó una Delegación Policial en un barrio del Distrito V de Managua como parte del programa de acercamiento del servicio policial a las comunidades y se construyó un ring de boxeo para los jóvenes. Además, se ejecutó un plan de desmovilización y control de jóvenes en riesgo en los barrios del Distrito III mediante el cual se desmovilizó a más de 300 jóvenes integrantes de varias pandillas juveniles. El proyecto contó con la participación de las autoridades policiales y dirigentes comunales, que pidieron apoyo a la Unidad Ejecutora de la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la cual financió las capacitaciones y donó camisetas y gorras distintivas a los jóvenes acogidos al plan y que oscilaban entre los 16 y los 25 años de edad.

La metodología de desmovilización de los pandilleros utilizada por la Policía Nacional consistió en distintas fases de atención<sup>34</sup>:

**Gráfico: Metodología de desmovilización de los pandilleros**

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Tregua</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Intergrupala</li> <li>✓ Familia</li> <li>✓ Sociedad</li> </ul>  |
| <b>Diagnóstico</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ¿Quiénes son?</li> <li>✓ ¿Cómo viven?</li> <li>✓ ¿Cómo piensan?</li> <li>✓ ¿Qué perciben?</li> <li>✓ ¿Qué necesitan?</li> <li>✓ ¿Qué los motiva?</li> </ul>   |
| <b>Armisticio</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acto Simbólico</li> <li>✓ Sometimiento a la autoridad</li> <li>✓ Entrega de armas</li> </ul>  |
| <b>Atención</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evaluación psicológica</li> <li>✓ Social</li> <li>✓ Capacitación - desarrollo humano, salud sexual y reproductiva, prevención de drogas, vida en comunidad</li> </ul>   |
| <b>Reinserción</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Educación - formal, informal y vocacional</li> <li>✓ Deportes</li> <li>✓ Generación de fuentes de empleo - gobierno, empresa privada, proyectos</li> <li>✓ Salud - física y tratamiento adicciones</li> </ul> |

<sup>32</sup> PNUD, Evaluación del Resultado “Fortalecidas las capacidades nacionales para la implementación de acciones integrales basadas en principios y prácticas democráticas y el respeto a los DDHH”.

<sup>33</sup> Con el apoyo de los Fondos de Contravalor de Japón.

<sup>34</sup> Policía Nacional, 2009, Sistematización de Experiencias de la Dirección de Asuntos Juveniles, Policía Nacional de Nicaragua, Ministerio de Gobernación. Abril 2009

Según la Policía Nacional, y personas entrevistadas, las fases comienzan cuando la policía, una iglesia o una ONG identifica a un grupo de jóvenes en situación de riesgo. Frecuentemente representantes de una iglesia se acercan a los jóvenes y los invitan a una reunión. Si hay más de una pandilla en una comunidad, normalmente estas pandillas se dividen el territorio, por lo cual la iglesia se acerca a las pandillas por separado y empieza un proceso de conocimiento y *tregua* con las familias y la comunidad. Luego llevan a cabo un *diagnóstico* sobre su situación grupal e individual, y cuando se les logra convencer para cooperar con el proceso, se organiza un acto de *armisticio*. Este acto puede ser intragrupal o de reconciliación entre pandillas. Posteriormente los jóvenes inician las actividades de *atención* organizadas por la Policía Nacional de forma conjunta con organizaciones de la comunidad – incluidas las iglesias, las ONG y las instituciones del Estado (ej. educación, salud), y, finalmente, pasan por la *reinserción*. Este proceso es comunitario e integral con la participación de las instituciones, la sociedad civil y los miembros de la comunidad. Un factor que contribuye al éxito del proceso es la práctica de ir “puerta por puerta” desarrollando una buena relación entre la comunidad y la Policía Nacional.

# Proyecto

## *Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua (2005)*

### Contexto y estrategia

El cuarto proyecto de esta serie, **Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua**, se centró en contribuir a la disminución de conductas violentas y delictivas mediante el fortalecimiento de los Comités de Prevención del Delito<sup>35</sup> y la DGCSC, tratando el tema de delincuencia juvenil en los Distritos III y V de Managua y Ciudad Sandino, donde se registraba un alto nivel de riesgo. Este proyecto dio continuidad a las experiencias positivas de los proyectos anteriores y complementó el nuevo proyecto del BID sobre la seguridad ciudadana (véase a continuación). El objetivo principal fue definir una estrategia de intervención en virtud de las experiencias ya recogidas.

El proyecto implementó acciones preventivas, fortaleciendo las organizaciones e instituciones existentes en la comunidad y colaborando con ellas, orientándose a la prevención y reinserción de jóvenes, tanto en su condición individual como integrando pandillas. La intervención realizada por todos los proyectos tuvo como base tres ejes fundamentales: el respeto de los derechos humanos, la perspectiva de género y la participación ciudadana.

### Actividades

Bajo el liderazgo del Ministerio de Gobernación, del proyecto se derivaron los siguientes productos:

1. Fortalecimiento y coordinación interinstitucional de la DGCSC y de las instituciones que trabajan en la promoción de políticas de prevención del delito y la violencia.
2. Experiencia piloto para la reducción de la violencia juvenil en el Distrito III, Distrito V de Managua y Ciudad Sandino mediante la implementación de acciones de prevención comunitaria y reinserción social como se ha descrito an-

teriormente, y el fortalecimiento de la participación y la articulación de instituciones públicas y privadas.

3. Diseño de una campaña de comunicación por los medios de prensa con vistas a la sensibilización social sobre la problemática de las pandillas en la ciudad de Managua.

Con colaboración de las ONG "Fundaciones Nicaragua Nuestra" y "Piero y Antonio Ferreira", el proyecto contribuyó a la desarticulación y reinserción social de once pandillas en Ciudad Sandino, siete en el Distrito V y doce en el Distrito III, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida de los pobladores en el territorio intervenido y facilitando el acercamiento entre la policía y la comunidad<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Los Comités de Prevención Social del Delito fueron creados por Resolución No.- 0426/2001 del Director General de la Policía Nacional, dentro del marco de la estrategia "Implementación de la política integral: Policía-Comunidad y Derechos Humanos" como espacios de participación ciudadana proactiva para contribuir a la búsqueda de soluciones a la problemática existente por parte de la comunidad.

<sup>36</sup> El proyecto también apoyó el proceso de preparación de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica que se iniciaría en 2006, en 11 municipios, de un monto total de apr. 12 millones de USD. El financiamiento del BID finaliza en el año 2010. El BID está ahora en proceso de reexaminar un futuro período de financiación.

# Proyecto

## *Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la Comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual (2006)*

### Contexto y Estrategia

Frente a los conocimientos y estadísticas sobre la VIFS y la carencia de una respuesta integral por parte de las autoridades nacionales, el proyecto final de esta serie tuvo como objetivo fortalecer la capacidad de la Policía Nacional para abordar la temática de violencia intrafamiliar y sexual de forma integral<sup>37</sup>.

Los objetivos alcanzados por el proyecto fueron:

1. Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Policía Nacional en la lucha contra la VIFS a nivel municipal;
2. Promoción de la igualdad de género en el seno de la Policía Nacional.

### Actividades

Además, el proyecto combinó intervenciones en varios niveles: micro/macro e interno/externo. A través de este proyecto se trabajó en los municipios de Dirimo y La Concepción. Se llevaron a cabo actividades encaminadas a:

- ✓ desarrollar un modelo de intervención contra la VIFS a nivel municipal en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y del Estado;
- ✓ fortalecer el enfoque de género en la institución policial mediante la capacitación de sus funcionarios y el desarrollo de instrumentos metodológicos;
- ✓ fortalecer la capacidad institucional de la policía en materia de VIFS en dos municipios a fin de apropiarse de e incorporar el tema en su agenda de trabajo;

- ✓ fortalecer el tema de la VIFS en los Comités de Prevención Social del Delito en dos municipios, garantizando que la VIFS esté debidamente incorporada en la agenda municipal de prevención del delito, incluyendo una estrategia de implementación que contempla la participación activa de la población;
- ✓ aumentar la conciencia ciudadana sobre derechos y obligaciones relacionados con la VIFS por medio de campañas diferenciadas, a fin de que se hagan suya la prevención de la VIFS día a día;
- ✓ sistematizar la experiencia del modelo de intervención en VIFS a nivel municipal a fin de que se convierta en la herramienta institucional de la Policía Nacional en la temática.

Este proyecto permitió desarrollar una modalidad de intervención municipal fortaleciendo la articulación de la Policía Nacional con otras instituciones a nivel local a fin de crear una visión integral sobre la atención especializada de los casos de VIFS.

Según las personas entrevistadas, el modelo que utilizan dichas Comisarías se corresponde con el modelo de policía comunitaria y seguridad ciudadana. El proceso de acercamiento a las comunidades sobre el tema de la VIFS incluye visitas "puerta por puerta" para compartir información con las familias sobre sus derechos y sobre cómo buscar ayuda en caso de que haya violencia en el hogar. Los servicios de las Comisarías son integrales, e incluyen personal policial con entrenamiento especial, trabajadores sociales, psicólogos, abogados y enfermeras, quienes también vinculan su trabajo al de otras instituciones estatales y ONG que trabajan en esta temática. Las Comisarías contratan y forman a promotores voluntarios de las comunidades para promover la participación comunitaria y para poder llegar mejor a la gente. Las unidades móviles transitan por las zonas lejanas de la Comisaría extendiendo la atención a estas poblaciones.

<sup>37</sup> El Gobierno de Suecia (ASDI) ha sido una de las principales figuras que han apoyado la gestión de seguridad ciudadana a través de la habilitación de 23 unidades policiales municipales, actividad correspondiente al plan de Modernización y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. Aprovechando esta oportunidad, las Comisarías de la Mujer, Niñez y Adolescencia se insertan en esta línea de trabajo para garantizar una atención especializada e integral acorde con el Plan Estratégico 2005–2009 de la Policía Nacional. PNUD -"Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual", Febrero 2006, p. 4.

# Conclusiones

## Relevancia

Durante este período se le dio prioridad política a la agenda de seguridad ciudadana, lo que posibilitó el diseño y la ejecución de los proyectos de manera secuencial y progresiva con el Ministerio de Gobernación como homólogo principal. Los proyectos contribuyeron a establecer e institucionalizar la agenda de seguridad ciudadana como una política de Estado, y el desarrollo y la aprobación de un marco legal que permitió el establecimiento de una Dirección Nacional dentro del Ministerio de Gobierno. De manera adicional, se desarrolló un Plan Estratégico y la asignación de fondos para su implementación a nivel nacional.

## Innovación

A pesar de que el concepto de seguridad ciudadana había sido tema de debate y materia de acciones dispersas en Nicaragua, en el ámbito estatal que prevalecía en el 2002 faltaba mucho camino por recorrer para que el tema se consolidara como política pública. La introducción del proyecto **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** fue un paso clave para lograr la institucionalización de esta agenda y su adopción por primera vez como política pública y de prioridad nacional en Nicaragua. El momento político en el cual se puso en marcha el proyecto, así como los fondos aportados por el DGTTF fueron oportunos para desarrollar el primer **Diagnóstico de Seguridad Ciudadana en Nicaragua**. El carácter de innovación de este proyecto es evidente en cuanto a que este diagnóstico dio al gobierno por primera vez los elementos y la información necesarios para conocer las dimensiones del problema y las necesidades en materia de seguridad.

La estabilidad política y la continuidad en los cargos de los funcionarios públicos responsables en el periodo 2002 - 2006 también contribuyó a la ejecución de la serie de cinco proyectos.

En su conjunto, estos proyectos, financiados por el DGTTF, establecieron la convivencia y seguridad ciudadana como política interinstitucional integral y modelo de participación que fue adoptado en la agenda nacional, reconocido por el Presidente para ser replicado a nivel nacional, y fortaleció el interés y el apoyo de otros miembros de la cooperación internacional<sup>38</sup>.

El proyecto **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** logró unir las distintas instituciones estatales con la sociedad civil y los miembros de la comunidad internacional en una concentración de fuerzas para dialogar sobre la agenda de seguridad ciudadana y formular un modelo interinstitucional y participativo para abordar los problemas de inseguridad en Nicaragua. El proceso de participación multisectorial y de amplia consulta que generó el proyecto fue también innovador, cuando no era común que el gobierno hiciera este tipo de procesos participativos respecto a políticas de Estado.

El proyecto facilitó que el PNUD, con los fondos semilla del DGTTF, asumiera el liderazgo y contribuyera a la gobernabilidad democrática, presentando un planteamiento más integral para la seguridad de la población. En este sentido, es también innovador en cuanto a que, por primera vez en el país, se creó conciencia sobre la posibilidad de poner en marcha un sistema de control social del delito y de prevención, fortaleciendo un cambio de perspectiva de una policía reactiva y responsable únicamente de controlar la delincuencia<sup>39</sup> a una policía activa con incidencia y capacidad para anticipar eventualidades.

Los cuatro proyectos que siguieron al inicial de 2002 cedieron en términos de innovación para convertirse en proyectos que apoyaron el desarrollo del modelo de seguridad ciudadana y permitieron llevar a cabo experiencias pilotos en dos Departamentos del país. Aunque los temas sobre los que se centraron las actividades de los proyectos posteriores (como el trabajo con pandillas y la prevención de la violencia intrafamiliar y de género) ya estaban siendo apoyados por otras agencias, fueron los proyectos del PNUD los que favorecieron una mayor armonización entre diversos socios del gobierno en torno a la agenda de seguridad ciudadana. Sin lugar a dudas, ello contribuyó a evitar la duplicación de esfuerzos y la atomización de los recursos financieros de la cooperación.

<sup>38</sup> BCIE, BID, Alemania, Corea del Sur, España, Noruega, Suecia, Taiwán y Reino Unido son algunos de los donantes que financiaron proyectos dentro del modelo de seguridad ciudadana.

<sup>39</sup> A partir de 1995, la Policía Nacional comenzó a trabajar en el área preventiva bajo el concepto de policía comunitaria. Para concretar este concepto, en el año 2003, con apoyo del Gobierno de Suecia, Japón, España y de la Unión Europea y del PNUD, se estructuró el Departamento de Policía –Comunidad, con el fin de capacitar al personal policial en materia de policía comunitaria.

## Cáncer Catalítico

No cabe duda de que la introducción de un modelo operativo de seguridad ciudadana en el primer proyecto fue catalítico para la formulación de políticas de Estado, la creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana y para el fortalecimiento de la Policía Nacional y de otras instituciones estatales. El diseño de un proyecto inicial con cuatro proyectos posteriores que implementaban las mismas políticas institucionalizadas derivó en una amplia aceptación de los conceptos y modelos de acción. La aceptación no se produjo únicamente en las instituciones, organizaciones y población implicadas, sino también en la comunidad internacional que rápidamente empezó a financiar otras actividades y programas en la misma línea de seguridad ciudadana.

El BID, con la participación del BCIE y el Gobierno de Corea del Sur, inició un proyecto mayor por un monto de 12,8 millones de USD<sup>40</sup> en 2005 sobre Seguridad Ciudadana utilizando los principios y modelos desarrollados a través del proyecto del PNUD financiado por el DGTTF. El BID participó en el proyecto del PNUD, como parte de los diálogos y apoyando el diseño de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana. Asimismo, el PNUD ha brindado apoyo en la preparación del proyecto del BID. El proyecto BID (2005 – 2010) comprende las siguientes líneas de trabajo: Fortalecimiento institucional de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana y de la Policía Nacional, Prevención social de la violencia juvenil, Fortalecimiento y ampliación del programa policía-comunitaria de la Policía Nacional y Comunicación Social (centrada especialmente en la Violencia Juvenil y la Convivencia/Seguridad ciudadana).

En octubre de 2010, durante la realización de este estudio, el BID estaba considerando renovar y extender su apoyo para una segunda fase del proyecto – Apoyo para reducir violencia y delincuencia juvenil en comunidades – en once municipalidades del país.

De manera adicional, el PNUD inició una programa de asistencia técnica a la Policía Nacional, tanto para la ejecución de un préstamo del BCIE (5 millones de USD<sup>41</sup>) para el equipamiento y la ampliación de su cobertura rural y municipal como para optimizar estos apoyos e iniciar un esfuerzo integral para el desarrollo y la modernización continuas<sup>42</sup> de la Policía. En 2007, el PNUD desarrolló un proyecto con financiación del BCIE para apoyar a las Comisarías de la Mujer de la Policía Nacional en los municipios de Diriomo y la Concepción, como continuación del proyecto **Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la Comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual**. Se coordinó este proyecto con otras iniciativas ya en marcha por parte de UNICEF, UNFPA, OPS-

OMS y UNIFEM, al igual que con agencias de cooperación bilateral, como las de Noruega, Dinamarca, Suecia y España, que trabajaban con las diferentes instituciones implicadas en la lucha contra la VIFS.

Finalmente, también se ejecutó un proyecto de Seguridad de Tránsito con costos compartidos con el Gobierno de Japón de un monto total de aproximadamente 2 millones de USD.

Las líneas de trabajo de este proyecto del DGTTF fortalecieron las actividades de la Policía Nacional en la temática de género y violencia intrafamiliar. Tanto la Comisaría de la Mujer como la Oficina de Género, establecidas en 1993 y 2000, respectivamente, ampliaron sus servicios en este tema en 2007 con la introducción de las promotoras voluntarias en sus 37 Comisarías, y en 2008 se estableció un programa de comisarías móviles en las comunidades utilizando en ambas iniciativas el modelo interinstitucional integral y participativo del proyecto.

El diseño y la implementación de la Instancia de Diálogo en 2009 entre la Policía Nacional y la comunidad internacional de cooperación para compartir información, alinear y armonizar los intereses y actividades en apoyo de la seguridad ciudadana en el país concretó un espacio dedicado al fortalecimiento de actividades en este ámbito. Los cooperantes reunidos en esta iniciativa (Alemania, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Taiwán, BID, BCIE y PNUD), de quienes la institución la Policía Nacional ha recibido entre 2008-2010 aproximadamente 37 millones de USD, se comprometieron a apoyar la puesta en marcha del Plan Estratégico de la Policía Nacional para el período 2008-2012<sup>43</sup>.

En 2008, el nuevo gobierno Sandinista trasladó las competencias sobre seguridad ciudadana del Ministerio de Gobernación hacia la Policía Nacional encargando a la policía el liderazgo y coordinación interinstitucional y comunitaria.

<sup>40</sup> El BID contribuyó con 7,2 millones de USD, el BCIE con 2,9 millones de USD y Corea de Sur con 2 millones de USD, mientras que 700.000 procedían de fondos locales.

<sup>41</sup> AWARD 45509 - Seguridad ciudadana, Justicia y Derechos Humanos <http://www.undp.org.ni/proyectos/1/2> (Último acceso: 31 de enero de 2011)

<sup>42</sup> Apoyo Programático a la Policía Nacional, 30/03/2010 [http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/pais.php?id\\_pais=18&parte=5](http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/pais.php?id_pais=18&parte=5) (Último acceso: 31 de enero de 2011)

<sup>43</sup> Policía nacional y países donantes firman código de conducta en Nicaragua, 20/04/09 [http://www.aecid.es/web/es/noticias/2009/04\\_Abril/2009\\_04\\_aecid\\_policia\\_nica](http://www.aecid.es/web/es/noticias/2009/04_Abril/2009_04_aecid_policia_nica) (Último acceso: 31 de enero de 2011)

## Eficiencia y Eficacia

El proyecto inicial en 2002 - **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua** logró que, con fondos mínimos y en tan solo ocho meses de ejecución, se reorganizaran actividades dispersas sobre seguridad ciudadana en torno a una concertación multisectorial en torno a prioridades en el marco de una agenda sobre seguridad ciudadana. Este proyecto también contribuyó al desarrollo de políticas públicas con un diagnóstico, una estrategia nacional, una identificación de instituciones nacionales con competencia y una responsabilidad y un anteproyecto de ley. El tiempo limitado significó que los logros obtenidos exigiesen un mayor apoyo financiero dado que, para conseguir efectos transformativos, estos resultados debían consolidarse, y por eso el PNUD desarrolló los otros cuatro proyectos posteriores. De forma conjunta, los proyectos sentaron bases significativas mediante el desarrollo de un plan nacional para la seguridad ciudadana quinquenal, que transcendía un período de gobierno. Esto hizo que los miembros de la cooperación internacional financiaran programas en este ámbito y continuaran y ampliaran las actividades originales con un horizonte a largo plazo. El BID inició su proyecto en las mismas comunidades de León, Estelí y Managua donde se realizaron los proyectos del PNUD, incorporando varias comunidades adicionales.

## Sostenibilidad

En los últimos años desde la finalización del último proyecto del DGTTF han ocurrido cambios en la gestión de temas de gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana. Las elecciones de 2007 trajeron como resultado el cambio de gobierno, con la victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional y la elección de Daniel Ortega a la Presidencia. En el nuevo contexto político, se ha producido una reorientación del tema de seguridad ciudadana, y por decisión del gobierno se trasladó la competencia rectora sobre esta materia del Ministerio de Gobernación a la jurisdicción de la Policía Nacional. Sin embargo, la reestructuración de las entidades implicadas en la seguridad ciudadana y las nuevas responsabilidades asignadas no han disminuido la importancia ni el tratamiento del tema en el país. El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009/2011 mantiene las políticas sobre seguridad y la Policía Nacional ha asumido un fuerte compromiso para liderar este trabajo garantizando la continuidad de las políticas y su sostenibilidad. La Instancia de Diálogo, mencionada anteriormente, también presta apoyo y garantiza la sostenibilidad de los programas de seguridad ciudadana con la Policía Nacional.

El primer proyecto del PNUD apoyó la formulación de un borrador de un anteproyecto de ley en el tema de seguridad ciudadana, pero no se logró aprobar una ley en esta materia. El actual proyecto del BID, en apoyo a la seguridad ciudadana,

busca incidir en la elaboración de un nuevo anteproyecto de ley. Si este ejercicio llegase a concluir de manera satisfactoria, una ley tendría el efecto de regular la institucionalidad de la seguridad ciudadana, ahora vigente en las políticas contenidas en las Líneas Estratégicas y Plan Nacional, sin vulnerabilidad a manipulaciones políticas partidarias.

En términos de sostenibilidad de las diferentes iniciativas ejecutadas y/o en marcha en la actualidad por diferentes actores en Nicaragua, será esencial avanzar en la aprobación de un marco jurídico. Como es sabido, el país se enfrenta a retos importantes, con una situación de aumento de la delincuencia. A pesar que las pandillas en Nicaragua no están históricamente vinculadas al crimen organizado, como en algunos de los países vecinos, existe una creciente preocupación por que la situación pudiese estar cambiando. Según algunas personas entrevistadas, los proyectos actuales que se centran en la desmovilización de pandillas y la reinserción social de los jóvenes han cosechado éxitos, y en el caso de programas como el de León, se trabaja ahora con un menor número de grupos juveniles dada la disminución de jóvenes en situación de riesgo. Sin embargo, cuando se indaga sobre la causa principal de la inseguridad en Nicaragua, un 36% de los encuestados responde que hay una "falta de programas para los jóvenes"<sup>44</sup>. A pesar de que el Código de la Niñez y los Adolescentes está vigente en Nicaragua y regula la protección integral de los niños, según las personas entrevistadas se requiere una mayor financiación de programas para poder cumplir con las obligaciones del Código y preparar a la juventud para la vida real.

Los jóvenes que participaron en los programas a quienes entrevistamos para este estudio expresaron su preocupación por no encontrar trabajo. El desempleo puede perjudicar gravemente los éxitos y avances obtenidos por los proyectos de reinserción de las pandillas. El problema de la pobreza y la falta de oportunidades laborales deja a los jóvenes en una situación especial de riesgo, con pocas alternativas a la delincuencia. En palabras del Secretario General de la ONU, "sin desarrollo no tendremos seguridad, y sin seguridad no alcanzaremos el desarrollo"<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Respuesta a la pregunta: "De las siguientes opciones, ¿cuál considera usted que es la principal causa de la inseguridad en su lugar de residencia?" Las otras opciones fueron: falta de policía, 24%, falta de justicia, 8%, pobreza, 24%, no hay inseguridad en mi lugar de residencia, 5% Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

<sup>45</sup> Ban Ki-moon, discurso ante la decimoquinta Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, Sharm-el-Sheikh, Egipto, 15 de julio de 2009. IDHAC 2009-10

En resumen, la sostenibilidad también dependerá de la voluntad política del gobierno de continuar en este camino interinstitucional y participativo de la seguridad ciudadana. La participación de la población en actividades comunitarias destinadas a promover la seguridad ciudadana continuará únicamente si se ven claramente los beneficios de dicha participación y se demuestra que estos programas producen los resultados deseados. Dado que la mayor parte de la financiación de los proyectos de seguridad ciudadana proviene de la cooperación internacional, la disponibilidad de esta financiación probablemente decida el futuro de estos proyectos. En un plazo cercano, la Policía Nacional se beneficiará de un segundo préstamo del BCIE para un período de cuatro años por un monto de 15 millones de USD, que será administrado por el PNUD.

# Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Cuando se iniciaron los proyectos objeto de este estudio, Nicaragua ya había pasado por una historia marcada por dictaduras militares, una revolución, un proceso de transformación del Estado, e iniciaba su tercer gobierno elegido democráticamente. Los conflictos que anteriormente amenazaban al Estado habían quedado atrás, y Nicaragua experimentaba un proceso democratizador, consolidando logros ya alcanzados y promoviendo una mayor descentralización, una participación ciudadana y el respeto de los derechos humanos. El concepto de seguridad había evolucionado en paralelo a la historia del país y había pasado de la seguridad nacional a la seguridad humana, y más allá hacia una valoración de la condición precaria de los ciudadanos en las calles y vecindarios, frente a una delincuencia creciente: la seguridad ciudadana.

Al principio de este decenio, Nicaragua, con la ayuda de la cooperación internacional, tuvo la oportunidad de tomar medidas para prevenir el aumento de delincuencia, o enfrentarse a los mismos problemas que sus vecinos con las maras juveniles y el crimen organizado. El gobierno afrontó este reto de forma diferente a los países del triángulo norte de Centroamérica, adoptando políticas y estrategias dentro del modelo de policía comunitaria y preventiva para afrontar los retos con mejores y visibles resultados.

Dentro del marco de la promoción de la gobernabilidad democrática y el respeto de los derechos humanos, PNUD Nicaragua lanzó el proyecto **Apoyo a la Implementación de una Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua**. En un país con un alto nivel de asistencia internacional, los fondos semilla del DGTTF favorecieron un proceso de diálogo a nivel ministerial entre instituciones estatales con la sociedad civil y la comunidad internacional para definir políticas, un modelo y estructuras de seguridad ciudadana. Los proyectos, en forma conjunta, contribuyeron a un proceso, liderado por el Ministerio

de Gobernación, que fue ampliado y fortalecido por proyectos financiados por el BID y otros donantes.

En un ambiente de apertura a la participación democrática, un proyecto pequeño permitió al PNUD adquirir liderazgo y promover un proceso democrático innovador que tuvo como resultado inversiones políticas del gobierno e inversiones financieras considerables procedentes de la cooperación internacional. El programa del DGTTF permitió al PNUD reaccionar con un protagonismo estratégico para promover cambios necesarios en el país.

El concepto de seguridad ciudadana está bien enraizado actualmente en Nicaragua. El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009/2011 continúa dando prioridad a las políticas y programas contra la violencia intrafamiliar, de control y reinserción de pandillas juveniles y el combate a la actividad delictiva. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2007 tuvo como consecuencia el traslado de la dirección de la política de seguridad ciudadana desde el Ministerio de Gobernación hacia la Policía Nacional, elevando sensibilidades políticas y críticas de ciertos sectores de la población.

Los nicaragüenses tienen al menos dos visiones para manejar la convivencia y seguridad ciudadana: el modelo dirigido a nivel ministerial, como fue durante el período de los proyectos, o el modelo actual en el que la policía coordina y gestiona el tema de la seguridad ciudadana. La Policía Nacional y grupos vinculados al gobierno justifican el modelo actual manifestando que la policía es una institución que en Nicaragua goza de un alto nivel de confianza de la población<sup>46</sup>, es la institución que tiene mayor cobertura a nivel nacional y es la única institución que puede convocar a la población con resultados positivos. Varias personas entrevistadas cuentan que no hay organizaciones que presten los servicios necesarios a las comunidades, por lo que hay que dejar que lo haga la policía. Por otro lado, existe también una visión contraria según la cual el papel central en estos temas (para convocar y coordinar a las instituciones, las organizaciones y la población) debería ser desempeñado por otras instancias estatales.

Nicaragua depende en gran medida de la cooperación internacional desde los años noventa, pero en la actualidad varios de los donantes tradicionales están dejando el país. Esta decisión repercutirá sobre los proyectos en el país, incluido

<sup>46</sup> "Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" - Informe sobre Desarrollo Humano para Centro América. IDHAC 2009-2010, PNUD, (p. 238) en el que se afirma que el 55% de la población nicaragüense cree que la Policía Nacional protege a la gente. Esta cifra demuestra un deterioro de la confianza con respecto a años anteriores.

el trabajo de la Policía Nacional, que recibe gran parte de sus recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional.

A pesar que el concepto de seguridad ciudadana ha sido adoptado en Nicaragua y sigue vigente en las políticas del actual gobierno, las condiciones del país han cambiado desde 2007. Un gobierno distinto, con otras prioridades, y las elecciones presidenciales previstas para 2011 han creado incertidumbre política. Al mismo tiempo, donantes tradicionales comprometidos con el país han decidido salir, dejando, también, incertidumbre financiera para la continuidad del desarrollo del país.

La situación de la criminalidad en Centroamérica continua deteriorándose: “es hoy por hoy la región más violenta del mundo [con] las tasas de homicidio más elevadas del planeta”<sup>47</sup>. Sin embargo, Nicaragua ha logrado mantenerse al margen de lo peor de estos problemas y mantener niveles de delincuencia inferiores a los de sus vecinos. El espíritu revolucionario de los sandinistas, con un compromiso fuerte con la población, sigue vivo y fuerte entre las personas entrevistadas con quienes conversamos, y demuestran un orgullo profesional por haber mantenido la seguridad en Nicaragua. Hay que fortalecer esta postura y la capacidad de mejorar aun más la seguridad ciudadana de este país, maximizando las metas ya logradas. La independencia y neutralidad profesional es fundamental para el trabajo y el prestigio de la Policía Nacional, y es necesario que se mantenga al margen de los intereses políticos partidarios.

#### Recomendaciones:

- ✓ Se ha producido una gran inversión en formación, profesionalización y modernización en la Policía Nacional de Nicaragua. El público, a pesar de haber perdido un cierto nivel de confianza, cree, en su mayoría, que la policía protege a la gente; además, la institución cuenta con un prestigio que otras no tienen. Hay que seguir fortaleciendo la labor de la policía y su relación de confianza con las comunidades.
- ✓ El modelo nicaragüense de seguridad ciudadana tiene la posibilidad de mejorar considerablemente la participación democrática, así como prevenir y controlar la delincuencia. Así el PNUD, desde la Instancia de Diálogo, también puede fomentar una mayor colaboración por parte de la comunidad internacional para seguir fortaleciendo el proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional que garantiza la formación de una policía ejemplar, una formación que incluye la plena participación de todos los sectores para garantizar que el modelo no sea usurpado por intereses políticos partidistas.
- ✓ Nicaragua ha avanzado bastante en la promoción de la igualdad de género, y se deben seguir fortaleciendo estas políticas en el marco de los derechos humanos y promover al mismo tiempo la ratificación y la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El trabajo realizado hasta ahora con la Policía Nacional para el empoderamiento de género debe reforzarse, especialmente a nivel local, y deben buscarse incentivos para mantener el apoyo que prestan los grupos de promotoras a la Policía Nacional a nivel municipal, en las zonas rurales.
- ✓ El PNUD debe evaluar si fondos mínimos del DGTTF por períodos limitados son suficientes no solo para aprovechar una oportunidad e introducir nuevas iniciativas, sino también para consolidar y hacer viable que cambios que se logran con la iniciativa inicial se mantengan. El primer proyecto se ajustó a los criterios para un proyecto financiado por el DGTTF: fue innovador, catalítico y hasta hoy sostenible. Sin embargo, los cuatro proyectos siguientes variaron en cuanto a estos criterios fundamentales del DGTTF. Estos proyectos fueron diseñados como proyectos piloto para implementar el nuevo modelo de seguridad ciudadana y garantizar su éxito futuro. En el caso de Nicaragua, esta estrategia garantizó la viabilidad del modelo hasta que el BID implementó su proyecto en once municipios con el Ministerio de Gobernación. Por tanto, convendría valorar si cada proyecto piloto contribuyó o no a la efectividad de nuevas iniciativas.
- ✓ La Oficina de País del PNUD necesita mejorar su sistema de archivo de documentos sobre los proyectos realizados. Esta oficina podría considerar implementar un sistema de archivo electrónico, moderno y eficiente para la documentación de los proyectos. Más específicamente, convendría desarrollar herramientas y una mejor sistematización de las experiencias de la Oficina de País en el ámbito de la justicia y la reforma del sector de la seguridad, incluido el desarrollo de una base de datos de seguridad ciudadana en Nicaragua. Del mismo modo, el conocimiento y las experiencias adquiridas por la Oficina de País deberían emplearse en la promoción de la cooperación horizontal (Sur – Sur), considerando la relevancia y la centralidad de los temas de seguridad en la agenda para el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe.

<sup>47</sup> Informe sobre Desarrollo Humano para Centro América. IDHAC 2009-2010, PNUD, p.19.

- ✓ Analizar la viabilidad de continuar con los cursos en Gestión de Alto Nivel con la Academia de la Policía, considerando su grado de efectividad y la demanda existente, una viabilidad supeditada en cualquier caso a la disponibilidad de fondos para relanzar los cursos.
- ✓ El gobierno de Suecia ha financiado un proyecto de sistematización<sup>48</sup> de las actividades de la Policía Nacional de Nicaragua, y el PNUD debe utilizar estos resultados para promover el intercambio de las experiencias positivas de esta institución con países de la Región y de otros lugares que se enfrenten a retos similares.

---

<sup>48</sup> Policía Nacional, 2009, Sistematización de Experiencias de la Dirección de Asuntos Juveniles, Policía Nacional de Nicaragua, Ministerio de Gobernación. Abril 2009.

# Anexo I: Listado de personas entrevistadas

Gregorio Aburto, Director Ejecutivo de la Comisión Nacional Multidisciplinaria para el Control de Armas, Ministerio de Gobernación

Alejandro Álvarez, Especialista en Seguridad y Justicia, PNUD

Estela Berrios, Jefa de Prevención, Comisaría de la Mujer, Policía Nacional

Erlinda Castillo, Jefa de la Dirección de Asuntos Juveniles, Policía Nacional

Palmira Cruz Madrigal, Responsable de la Unidad de Gobernabilidad, AECID

Javier Dávila Rueda, Director de la Academia de Policía, Policía Nacional

Francisco Díaz, Jefe de la Dirección de Seguridad Pública Nacional, Policía Nacional

María Auxiliadora Ferrufino, Segunda Jefa de la Dirección de Armas y Explosivos, Policía Nacional

José Figueroa, Vice-Presidente de la Comisión de Modernización, Bancada FSLN, Asamblea Nacional

Mauricio García Mejía, Especialista en Modernización del Estado, División de Capacidad Institucional del Estado, BID

Omar García Palacios, Consultor especialista en servicios jurídicos y sociales

Ángel González, Jefe de la División de Programas y Proyectos, Policía Nacional

Vilma Rosa González, Segunda Jefa de Relaciones Públicas, Policía Nacional

Maribel Gutiérrez Castillo, Coordinadora del Área de Gobernabilidad, PNUD Nicaragua

Álvaro Herdocia, Coordinador de Proyectos Regionales, PNUD Nicaragua

## Nicaragua Evaluación de proyecto

José Lacayo Muñoz, Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Lucha contra las Drogas, Ministerio de Gobernación

Javier López Löwery, Ex-director de la Oficina Convivencia y Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobernación

Pablo Mandeville, Coordinador Residente de la ONU y Representante Residente PNUD Nicaragua

Matilde Mordt, Representante Residente Auxiliar y Coordinadora de Programas, PNUD Nicaragua

Jorge Navas Morales, Oficial de Programas, PNUD Nicaragua

José Pallais, Presidente de la Comisión de Justicia, Bancada PLC, Asamblea Nacional

Roxana Rocha, Jefa de la Dirección Convivencia y Seguridad Ciudadana, Policía Nacional

Wigberto José Rodríguez López, Funcionario, Fundación Nicaragua Nuestra

Maria del Carmen Sacasa, Ex- Coordinadora del Área de Gobernabilidad del PNUD Nicaragua [Actualmente Representante Residente Auxiliar PNUD Colombia]

Eva Sacasa Mayorga, Directora del Proyecto Regional de Control de Armas Pequeñas, Sistema de Integración Centroamericana.

Maria Eugenia Sequeira, Miembro de la Comisión de Modernización, Bancada Democrática, Asamblea Nacional

Dora María Téllez, Consultora especialista en temas políticos, Movimiento Renovador Sandinista

Claudio Tomasi, Representante Residente Adjunto, PNUD Nicaragua

Marcos Valle Martínez, Ex- coordinador del proyecto DGTF 2002 por PNUD Nicaragua [Actualmente Director del Instituto Nacional de Información para el Desarrollo]

Mónica Zalaguet Daher, Directora, Centro de Prevención de la Violencia

# Anexo II: Mapa de Nicaragua



# Anexo III: Referencias bibliográficas

CEPAL, 1999, *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*.

Corporación Latinobarómetro, *2010 Report*. <http://www.latinobarometro.org>

*Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. 28 julio de 2004.

*Evaluation of European Commission's Cooperation with Nicaragua 1998-2008*. Noviembre 2009. [http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

Marco A. Valle Martínez y Ana Arguello Y., 2002, *Resumen Ejecutivo - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana en Nicaragua*. Managua, 26 agosto 2002.

Marco A. Valle Martínez, 2007, *Un Relato sobre la Policía Nacional y el Control de la Delincuencia Juvenil en Nicaragua*. 2007. <http://policiasysociedad.org/pagDetalhes.php?id=32>

Marco A. Valle Martínez, 2005, *Notas sobre Seguridad Ciudadana*, 2005.

Nils Ostrom, Elizabeth Lewin, 2001-2008, *Outcome Assessment of Swedish Cooperation with Nicaragua 2001- 2008*. 15 diciembre 2009.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2003, *Violencia contra la mujer: El sector de salud responde*. 2003. <http://www.paho.org/Spanish/AD/GE/VAWHealthSector.htm>

Plan Nacional de Desarrollo, 2009 – 2011, *A Salir Adelante a Pesar de la Crisis Económica Internacional*.

PNUD, 2002, *Annual Project Report - Project: NIC/02/M03 Human Security TTF Period covered: 01/05/2002 through 31/12/2002*.

PNUD, Project Document - *Support for the Implementation of a Human Security Strategy in Nicaragua.*

PNUD, 2002, *Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en Nicaragua.* Managua, 21 noviembre 2002.

PNUD, 2003, *Documento de Proyecto: Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León.* Febrero 2003.

PNUD, *Informe de Avance de Fondos de Contra Valor - Temática de la Gobernabilidad Democrática.*

PNUD, 2003, *Informe Anual de Proyecto - Proyecto: NIC/03/M09 Seguridad Ciudadana TTF. Período abarcado: 18/03/2003 al 31/12/2003.*

PNUD, Documento de Proyecto NIC/00033737 - *Apoyo para la prevención del delito y la violencia en el marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana en Nicaragua.*

PNUD, *Informe de Avance – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Temática de la Gobernabilidad Democrática.*

PNUD, 2005, *Informe sustantivo del Proyecto NIC10-0033737/M09 del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobernación.* Nicaragua, febrero de 2005.

PNUD, 2005, Documento de Proyecto NIC - *Apoyo y fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana en Nicaragua.* Febrero 2005.

PNUD, 2005, *Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Term Report 2005, NIC10-00043623 - Apoyo y Fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana en Nicaragua.*

PNUD, 2005, *Annual Project Report (APR) NIC10-00043623 - Seguridad Ciudadana – 18/04/05 – 31/12/05.*

PNUD, 2006, *Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía Nacional y la comunidad en la Disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual.* Febrero 2006.

PNUD, *Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Term report 2006 - Fortalecimiento de los Vínculos de la Policía y la comunidad en la disminución de la Violencia Intrafamiliar y Sexual.*

PNUD, *Annual Project Report (APR) NIC10-50183 - Fortalecimiento de los vínculos de la policía nacional y la comunidad en la disminución de la violencia intrafamiliar y sexual.*

PNUD, *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad.*

PNUD, *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las Condiciones de la Esperanza.*

PNUD, 2009, *Human Development Report 2009, Nicaragua.*

PNUD, *Por Una Nicaragua Libre de Temores y Carencias.* CCA Nicaragua. 2000.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano para América Central, 2009 – 2010, Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*.

Policía Nacional, 2006-2010, *León y Seguridad Ciudadana*. (ppt)

RESDAL, 2002, *Líneas de Estrategias de Seguridad Ciudadana en Nicaragua*. 2002. <http://www.resdal.org/Archivo/le-cap15.htm>

Transparency International, 2010, *Corruption Perceptions Index 2010*.

**Websites:**

1. [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en)
2. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/4/29854/P29854.xml&xls=/mujer/tpl/p18f-st.xls&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xls>
3. <http://www.eclac.cl/oig/#>



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Buró Regional para América Latina y el Caribe  
One United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017  
[www.undp.org/latinamerica](http://www.undp.org/latinamerica)

Buró de Políticas de Desarrollo  
Grupo de Gobernabilidad Democrática  
304 East 45th Street, 10th Fl.  
Nueva York, NY 10017

Centro de Oslo para la Gobernabilidad  
Inkognitogata 37, 0256 Oslo, Noruega  
[www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)  
[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)