



Tres propuestas para entender la seguridad ciudadana en Nicaragua

Javier Melendez

ELABORADO PARA EL SEMINARIO

**“The Other Side of the Story:
Explaining Low Rates of Crime and Violence in
Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay”**

26 de junio 2013

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington D.C.

Introducción.

En enero del 2013, la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo (FUNIDES) un centro de pensamiento que posiciona los intereses de las elites empresariales más modernizantes, presentó a la opinión pública una propuesta de agenda de desarrollo que abarcó 10 puntos interpretados como estratégicos para el desarrollo institucional, social y económico de Nicaragua.¹ En esos diez puntos no se hizo una sola referencia a la situación de seguridad ciudadana porque en el imaginario social y político de las élites y del resto de la sociedad nicaragüense se ha asumido la seguridad no es un desafío, sino que por el contrario es un activo que le daría al país ventajas comparativas respecto a los países del triángulo norte. En las páginas siguientes trataré de poner en perspectiva como Nicaragua llegó a este punto en que la inseguridad no preocupa, y cuáles fueron las razones institucionales y sociales que podrían explicar que este país centroamericano tenga niveles de seguridad similares a países con una larga tradición democrática y de alto desarrollo humano como Costa Rica. También desarrollaré algunas ideas para explorar si es posible para Nicaragua mantener esa situación en que no preocupa la inseguridad, no obstante que se ubica exactamente en el medio de una de las rutas de tránsito por donde pasaría el 90% de la droga que va hacia Norteamérica, y al sur de tres países que están entre los que tienen las tasas de homicidios más altas a nivel mundial.

Este artículo propone que la situación de seguridad en Nicaragua tuvo sus antecedentes en un cúmulo de realidades históricas marcadas por la etapa revolucionaria de los años 80. Esa etapa de la vida social e institucional del país convergió luego en una serie de variables (reformas democráticas del sector seguridad, construcción de ciudadanía, sentido de vigilancia de los asuntos públicos, fuerte cooperación internacional solidaria etc.) endógenas y exógenas que permitieron que el sistema de convivencia ciudadana resultara relativamente estable y con niveles de violencia social moderados. El planteamiento es que el ejercicio de aislar cualquiera de esas variables no explicaría de manera consistente el ambiente de seguridad en este país y también limitaría el alcance de las propuestas de intervenciones de política pública que busquen mejorar lo hecho y corregir lo indebido.

La Seguridad no preocupa.

El tema de la seguridad ciudadana tiene que verse desde la perspectiva que Nicaragua articula dos realidades geográficas distintas en la realidad centroamericana. La de una violencia generalizada y casi epidémica en Guatemala, Honduras y El Salvador con una tasa promedio de los tres países de más de 60 homicidios por cada cien mil habitantes; y la de una seguridad relativamente buena pero en deterioro en Costa Rica y Panamá con una tasa de menos de 16 homicidios por cada 100 mil habitantes. Para el año 2011 la tasa de homicidios en Nicaragua estaba en menos de 12 por cien mil habitantes. En estas condiciones, es que desde años atrás hay un sentimiento generalizado entre los nicaragüenses que la inseguridad es un problema que no afecta significativamente sus vidas pues hay una fuerte asociación con la situación de inseguridad en los países del norte de Centroamérica.

¹ FUNIDES, *Desafíos y retos de Nicaragua* (Managua, Nicaragua: FUNIDES, 2013)

La situación de Nicaragua es notable si se toma en cuenta que al revisar las encuestas nacionales y regionales se observa que la inseguridad ha sido la preocupación más constante en América Latina y Centroamérica en particular. En el Latinobarómetro 2011 se apunta que en América Latina la gente identifica la delincuencia y la seguridad pública como el problema más importante. “El caso más extremo es Venezuela, en donde 3 de cada 5 personas consideran que este es el principal problema (61%), seguido por Costa Rica con 45%. Por su parte, Nicaragua y Brasil son los países donde esta percepción de la delincuencia como problema principal es más baja, con 3 y 7 puntos porcentuales respectivamente. (Latinobarómetro 2011, 65)

Ante la pregunta ¿cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? El 28% de los latinoamericanos asume o identifica la delincuencia como el principal problema. En Centroamérica la percepción de la inseguridad como principal problema del país llega el 35% ;si se aísla Nicaragua, lugar donde apenas el 3% identifica la delincuencia o la inseguridad como el principal problema del país. Es llamativo que en países como Costa Rica el sentimiento de que la inseguridad es el principal problema del país es significativamente superior a Guatemala, Honduras y El Salvador países que básicamente triplican la tasa de homicidios de Costa Rica.

Tabla 1. Delincuencia / inseguridad como el problema más importante en el país.		
Países	Año 2010	Año 2011
Guatemala	35%	30%
Honduras	25%	30%
El Salvador	43%	40%
Nicaragua	1%	3%
Costa Rica	38%	45%
Panamá		33%

El sentimiento que la inseguridad no es un problema no es casual, y por el contrario desde hace más de 20 años ha sido asumido por las élites de este país como uno de los activos que más ventajas comparativas otorga a Nicaragua respecto al resto de los países centroamericanos. La seguridad ciudadana ha sido adoptada transversalmente en los discursos oficiales de cada uno de los gobiernos luego de la transición democrática que iniciaron en 1990. De hecho, durante la gestión del presidente Enrique Bolaños la seguridad ciudadana fue proyectada de alguna manera como un asunto estratégico para la atracción de inversión en Nicaragua. Un documento oficial de esa administración llega a plantear que uno de los vectores para que llegara a ser viable financiera y políticamente el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA por sus siglas en inglés) era que se lograra mantener la seguridad ciudadana y la gobernabilidad para la atracción de la inversión extranjera. Y de hecho en el mismo documento plantea que la seguridad ciudadana es uno de los desafíos relevantes que en su momento imponía el CAFTA.²

² Análisis de Impactos Relevantes, Base Legal, Institucional, Programas y Proyectos preliminares para Implementar el CAFTA. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Dirección de Políticas Comerciales Externas (DPCE). Págs. 12 y 13. Agosto del 2004

En este contexto de relativa no urgencia en resolver problemas de inseguridad, sobre todo aquella que se refiere a la inseguridad de alto impacto social como los homicidios, se habrían generado bolsones de oportunidad para que en Nicaragua los planes de seguridad se organizaran en términos estratégicos lo que permitió la puesta en marcha de enfoques sobre seguridad ciudadana que para la realidad Centroamericana fueron verdaderamente innovadores. Por ejemplo, fue el primer país de Centroamérica en institucionalizar la atención especializada hacia las mujeres a través de sus Comisarías de la Mujer y es ampliamente conocido en la región por el enfoque preventivo que desde la Policía Nacional se ha dado al tema de la violencia juvenil. Sin dejar de mencionar que cuando se trata de género, institucionalmente es una policía que ha sido particularmente agresiva en la captación de mujeres para su cuerpo de oficiales.

No obstante, es importante hacer notar que esta situación en que la inseguridad no es percibida como un problema para los y las nicaragüenses deber verse desde la perspectiva que usualmente la percepción que se reporta cuando se pregunta sobre el principal problema del país y la percepción de seguridad es conocida como percepción socio trópica, y ésta se refiere a la sensación de seguridad en el entorno en general, en este caso el país. La percepción sociotrópica es en buena parte determinada por los medios de comunicación y el planteamiento que se ha propuesto en este documento es que en Nicaragua el sentimiento de seguridad está fuertemente influenciado por la situación que reportan cotidianamente los medios informativos sobre la situación de (in) seguridad en Guatemala, El Salvador y Honduras. También esta percepción generalizada de seguridad es reforzada por un discurso consistente y constante de las élites nacionales y de la misma Policía Nacional sobre la diferencia de la situación de seguridad de Nicaragua respecto a los países del triángulo norte y Nicaragua. Las encuestas de LAPOP y otras encuestas nacionales del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas que están midiendo sistemáticamente la percepción de seguridad en Nicaragua demuestran que hay preocupaciones importantes sobre el accionar de las pandillas juveniles, los expendios de drogas y en la última encuesta del 2012 los asaltos con armas de fuego aparecen como la principal preocupación de seguridad. También, hay que tomar en cuenta que la pregunta de "el principal problema" siempre mide respuestas en términos relativos y en este sentido en un país como Nicaragua la inseguridad como problema está muy debajo por de otras situaciones como la pobreza. Particularmente, las estadísticas de Latinobarómetro del 2000 al 2011 demuestran que no hay ningún país en América Latina donde la situación económica preocupe más que en Nicaragua al momento de identificar el principal problema del país.

¿Cómo se llegó a este punto en que la inseguridad no preocupa?

Más allá de la conocida referencia de que Nicaragua podría deber su seguridad al éxito del proceso de desarrollo institucional de su policía, hay otros criterios u opiniones que han sido diseminados para tratar de explicar el ambiente de seguridad en los últimos 20 años. Uno por ejemplo ha planteado que la revolución sandinista redujo las brechas e inequidades sociales en educación, salud, acceso a la propiedad etc.) y siendo las inequidades un elemento que incentiva el ambiente de inseguridad esa herencia social del sandinismo podría explicar la situación de seguridad en el pasado reciente. Otra explicación asocia la situación de seguridad a la cultura

pueblerina del nicaragüense. Este argumento plantea que Nicaragua es un lugar donde prevalece el espíritu pueblerino y donde la confianza interpersonal no se ha perdido.³

El planteamiento a continuación retoma tres ideas que han estado en los últimos años en las conversaciones y análisis de los pocos especialistas nicaragüenses interesados en explicar la evolución de la seguridad ciudadana en el país. La primera podría estar efectivamente vinculada a la herencia social del sandinismo, pero se refiere al sentido de organización comunitaria que prevalece en la cotidianeidad del nicaragüense, la segunda idea la asociaría con la naturaleza de la población migrante nicaragüense, y la tercera está vinculada al proceso de reforma del sector seguridad en Nicaragua y con ello al exitoso afianzamiento de una institucionalidad policial que orientó su quehacer a la comunidad y a lo preventivo.

La gestión del capital social en la organización social comunitaria.

Robert Putnam identificó el capital social a partir de los elementos de las organizaciones sociales como las redes, las normas y la confianza que ayudan a facilitar la acción y la cooperación con el objetivo del beneficio mutuo partiendo del supuesto que en una comunidad es más fácil y productivo el trabajo en conjunto. (Arriagada 2003, 563). Para Putman las organizaciones sociales que se gestan en la comunidad a partir de la voluntariedad son instrumentos para la formación de capital social, pues a partir de las interacciones que se producen se terminan facilitando las conexiones sociales y la cooperación lo que implica al final de cuentas el afianzamiento de los lazos de confianza y beneficios para los miembros de la comunidad. Los beneficios de la gestión del capital social pueden extenderse más allá del interés inmediato del grupo dentro la comunidad y en otros casos los beneficios se restringen a solo los miembros de la comunidad.⁴ Un elemento que es importante retomar para dimensionar el tema del capital social es que la capacidad de la comunidad para actuar en su propio interés dependería mucho del ambiente social y político que conforma la estructura social y que permite el desarrollo de normas de colaboración, confianza y legitimidad. Esto tiene que ver con la confianza institucional y en la práctica implica el tipo de relación de la comunidad con estructuras institucionales formales: el gobierno, el régimen político, el imperio de la ley y las libertades civiles y políticas. Se afirma que es muy difícil acumular capital social en países donde el bajo desarrollo institucional limita la confianza entre los ciudadanos y los gobernantes (Saiz y Jiménez 2008, 254)

Para el caso de Nicaragua, la formación y gestión de capital social se podría centrar en la idea que desde los años 80 se desarrolló una cultura de asociatividad sin precedentes en la historia de este país. Este sentido de asociatividad habría generado las condiciones para la gestión de un capital social intensivo entendido como la organización de un entramado de redes sociales que

³ Juan Carlos Pérez Salazar, “Nicaragua, la barrera contra el avance de las maras”, *BBC Mundo* (Mayo 31, 2013-citado Julio 6, 2013), disponible en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130531_nicaragua_muro_anti_maras_jcps.shtml

⁴ Arriagada retoma el planteamiento que en la gestión del capital social es importante la capacidad de movilizar todos aquellos recursos que comprenden la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad y verticalidad de las redes sociales. En esta línea, se distinguirían las redes de relaciones al interior de un grupo o de la comunidad (bonding), las redes que fomentan o facilitan las relaciones entre una comunidad y otra (bridging) y las relaciones externas (linking) que se refieren a cuando la comunidad se relaciona con el mercado, el Estado y sus instituciones en la dimensión política, social, económica e institucional.

facilitó la interacción comunitaria y la cooperación para influenciar el entorno social e institucional, de tal manera que hubiera consecuencias positivas para la comunidad. Este entramado de redes o lazos de colaboración se habría manifestado durante la Revolución Popular Sandinista en la apertura de espacios de participación y de organización desde los que se trabajaba para implementar las estrategias de desarrollo y organización popular que emanaban desde el Estado. Es entonces donde comenzaron a manifestarse también las relaciones y los vínculos entre las comunidades y las primeras organizaciones no gubernamentales para la promoción de las capacidades organizativas. Y aunque todo se daba en una clara dependencia política y económica del partido y del Estado por la lógica de la defensa armada del proceso revolucionario, durante este período es cuando la sociedad civil habría empezado a reconocer con claridad la necesidad, las ventajas y la utilidad de estar organizados. (Quiróz 2006, 5-6). La organización comunitaria durante el sandinismo es un asunto que los intelectuales y activistas nicaragüenses asocian con el legado de “las luces y sombras” de la etapa revolucionaria. Las sombras se referirían al control estatal sobre la vida de las comunidades, las muertes, la represión política, etc., en cambio las luces harían referencia al fortalecimiento de la base comunitaria que se expresó en la habilitación de redes sociales diversas que buscaban solventar también diversos tipos de necesidades en los barrios y las comarcas.

Luego en los años 90, con la liberalización económica y la reducción o eliminación de los servicios sociales provistos por el Estado, comenzaron a proliferar asociaciones sin fines de lucro que fundamentalmente buscaban reducir las brechas sociales ocasionadas por el entonces Estado ausente. La minoría de esas asociaciones eran viejas organizaciones de base que con el tiempo terminaron desvinculándose de la dependencia orgánica al Frente Sandinista de Liberación Nacional, y la mayoría eran más bien nuevas ONG sin vínculos partidarios orgánicos que buscaban cómo reforzar los espacios de participación autónoma y horizontal en las comunidades, y que trabajaban fundamentalmente con las poblaciones empobrecidas. Alguna de estas organizaciones además de ser proveedoras de servicios y formación en ciudadanía, también incursionaron en la incidencia de políticas y se convirtieron en correas de transmisión de los intereses de las comunidades frente al Estado.

Toda esta capilaridad de relaciones sociales solidarias que se gesta desde los años 80 y que se refuerza exponencialmente durante los 90, terminó incidiendo en que en Nicaragua los pobladores asumieran que su bienestar dependía de la consistencia de la red social de su entorno. Fue un proceso en que los pobladores junto con una diversidad de organismos no gubernamentales de base se plantearon propuestas sobre las mejores opciones que requerían sus comunidades para su propio desarrollo, y esto se hizo con el involucramiento de especialistas en participación comunitaria, académicos y activistas de todo tipo que fueron al territorio para reforzar esos modelos participativos. En esta lógica de redes solidarias y de participación comunitaria es de donde salieron todas aquellas iniciativas que enfatizaron en la protección de los derechos a los grupos vulnerables como mujeres, niños e indígenas y desde donde se estimuló el ejercicio activo de la ciudadanía. La expresión comunitaria, articulada en redes y apoyada por la cooperación no convencional o solidaria, puso en agenda diversos temas que de otra forma no hubieran sido relevantes en la agenda nacional como los temas de la equidad de género, la lucha contra la violencia familiar y sexual o el abuso infantil.

Fue en este contexto de articulación de redes y trabajo comunitario en que se asentó la labor de la Policía Nacional y es así como el barrio terminó siendo el espacio público desde el que el policía pudo fortalecer su trabajo de prevención del delito con colaboración de los comunitarios. Una encuesta del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEPP) puso en evidencia de alguna manera esta relación que se manifiesta entre el barrio y la autoridad policial.⁵ La encuesta indicaba que más de la mitad de los encuestados consideraba que la Policía Nacional no prestaba suficiente atención a los problemas de seguridad en sus comunidades, al mismo tiempo más del 70% de los encuestados dijo estar dispuesto o muy dispuesto a colaborar con la Policía Nacional, “la población tiene una alta disposición a colaborar con la Policía Nacional para resolver los problemas de seguridad ciudadana, de tal manera que la institución puede contar con el apoyo decidido de la ciudadanía, lo que constituye una ventaja para el quehacer policial y las estrategias de la policía en la comunidad”. (IEEPP 2010, 25)

En la tercera encuesta de seguridad ciudadana (IEEPP 2011) se puso en perspectiva que el barrio y la organización comunitaria son elementos centrales en la vida cotidiana de los comunitarios. Aunque el 63% de los encuestados dijeron que más presencia policial era una medida que debía tomarse para que estuvieran más seguros, el 22% de las opciones tuvieron que ver con la idea de la organización vecinal y el mejoramiento de las condiciones de su barrio para estar más seguros. Tener un arma y contratar seguridad privada apenas fueron opciones que no pasaron del 2% de las preferencias.

Tabla 2. Medidas que deben tomarse para sentirse más seguro.	
Tener un arma	1%
Contratar seguridad privada	1%
Cerrar la casa con muros/rejas	6%
Organización vecinal	8%
Mejorar las condiciones del barrio	16%
Más presencia policial	63%
No sabe / No responde	5%

Fuente: III encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana.

En esta dinámica de colaboración y de organización comunitaria de arriba hacia abajo y de adentro hacia afuera fue donde terminaron insertándose los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD). Un modelo que se impulsó y puso en marcha desde la Policía Nacional como una instancia a través de la cual se inició la coordinación las acciones de seguridad con la participación activa de la comunidad.⁶ Todo este entramado de redes sociales de solidaridad,

⁵ Instituto de Estudio Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), *II Encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana* (Managua, Nicaragua: IEEPP, Mayo, 2010).

⁶ Los CSPD, como esquema de participación comunitaria para atender los asuntos de la seguridad ciudadana desarrollan funciones de i) organizar asambleas y cabildos con la Comunidad, ii) buscar apoyo en la comunidad con las instituciones estatales y privadas presentes en la localidad y con ONG`s para encontrar soluciones a los problemas de la comunidad, iii) elaborar planes de trabajo de prevención social del delito, en conjunto con el jefe de sector, iv) brindar atención especializadas en la comunidad a mujeres, niños, adolescentes, jóvenes y ancianos, v) integrar a los jóvenes en el trabajo que realizan los comités comunales, vi) coordinar y promover actividades recreativas y culturales para insertar jóvenes con especial atención a los de alto riesgo.

sumado al sentido de ciudadanía en los barrios pobres podría al final de cuentas ser una base explicativa consistente para comenzar a entender por qué en Nicaragua la situación de violencia ha diferido ostensiblemente de lo que ocurre en Guatemala, Honduras y El Salvador, tomando en cuenta que en las ciencias sociales ha cobrado vigencia la idea y la práctica sobre la formación de capital social como forma de atenuar la penetración de la criminalidad en las sociedades, entendido esto como la potencial influencia que tienen las relaciones sociales, las normas de cooperación y las sanciones informales sobre el ambiente de criminalidad en una comunidad. (Halpern 2005, 114 y 118).

La naturaleza y dinámica migratoria.

La naturaleza de la dinámica migratoria en Nicaragua pudo haber contribuido significativamente al precedente de lo que sería luego la relación de la juventud con la comunidad, y de allí la situación de seguridad ciudadana de Nicaragua respecto a Guatemala, El Salvador y Honduras. Algunos estudios estiman que Nicaragua ha llegado a tener el 10% de su población viviendo en otros países y se distribuyeron fundamentalmente entre Costa Rica y Estados Unidos. El patrón de desplazamiento de la población migrante nicaragüense difiere ostensiblemente de lo que han sido las corrientes migratorias en los países de triángulo norte. Un estudio del año 2006 indica que el 42% de la población migrante nicaragüense se habría ubicado en Costa Rica y un poco más del 45% en Estados Unidos. El resto se habría repartido entre otros países de América Central, Canadá y en algunos países europeos. Se plantea en el reporte que esa proporción del 10% habría sido una de las más altas entre los países latinoamericanos y solo levemente inferior al porcentaje de población de México y El Salvador que viven en el exterior.⁷

A diferencia de la emigración a Estados Unidos, la que se ha dado hacia Costa Rica tiene un fuerte componente estacional lo que habría permitido que la conexión de los migrantes y sus familias que quedaron en Nicaragua hubiera sido bastante regular. El nicaragüense en Costa Rica, ya sea de forma estacional o permanente, y que logró cruzar la frontera legal o ilegalmente, es usual que visite su país en períodos que son significativamente importantes para su cultura: lo hace a inicios del primer trimestre durante semana santa, en el tercer trimestre del año para las fiestas patrias, y en el último trimestre para celebrar con sus familias la “Purísima”, la navidad o el fin de año. Esto habría implicado dos situaciones muy concretas en la interacción del migrante con sus familias: i) que la desarticulación de la unidad familiar no haya sido similar en intensidad ni en duración a las desarticulación de las familias salvadoreñas, hondureñas guatemaltecas que emigran fundamentalmente hacia Estados Unidos, y ii) que la madre o el padre migrante nicaragüense haya tenido la posibilidad de ejercer un control más cercano y constante de los hijos e hijas que usualmente quedaron mayoritariamente al resguardo de los abuelos.⁸ En

⁷ Eduardo Baumeister, “Migración internacional y desarrollo en Nicaragua”. *CEPAL, Serie Población y Desarrollo. No. 67* (Santiago, Chile: CEPAL, Enero, 2006). 33 – 36

⁸ Este tema puntual de la migración hacia Costa Rica, debe verse sin embargo desde la perspectiva que la separación familiar sea estacional o relativamente permanente crea disfuncionalidades importantes y que ninguna situación es mejor a tener la presencia materna y paterna en el seno familiar. Se ha estudiado que los hogares de migrantes son atípicos, que están constituidos por una estrategia basada en sobrevivencia que se da por supuesto por la movilidad laboral. Y aunque el regreso de la madre o el padre es mucho más frecuente del migrante que está en los Estados Unidos, las constantes separaciones entre los cónyuges implica que sean familias donde son recurrentes los divorcios y en que los hijos son criados por adultos, usualmente los abuelos, de muy pobre educación formal. Usualmente se trata de adultos mayores que ni siquiera lograron completar la primaria. “Los hijos están a cargo, en

términos del sustrato socio cultural, los migrantes nicaragüenses que tuvieron como destino Costa Rica provendrían generalmente del mundo rural, habrían tenido relativamente una baja calificación educativa y un alto componente de las migraciones han sido preferentemente temporales y destinadas al trabajo agrícola.

La fenomenología de la emigración hacia Estados Unidos tiene características significativamente diferentes de la que se ha dado a Costa Rica. Es absolutamente menos estacional porque los costos de traslado de un país a otro son por lo general poco accesibles, y también porque en muchos casos el estatus legal del migrante no ha sido resuelto, lo que limita la posibilidad de poder viajar hacia Nicaragua. La migración nicaragüense en este caso tiene un precedente de más antigüedad y se dio originalmente por exiliados políticos y por familias que pudieron haber sido de ingresos altos y medios. El reporte sobre la migración internacional y desarrollo en Nicaragua, indica que la población migrante nicaragüense en Estados Unidos ha sido más urbana y relativamente con más educación que los migrantes de Guatemala, El Salvador y Honduras. Mientras la educación media de los nicaragüenses de más de 25 años de edad se ha documentado en 12 años de estudios, la de los salvadoreños y guatemaltecos y hondureños no ha pasado de 9 y 10 años, en un contexto en que para inicios de la década del 2000 el promedio de estudios de todos los hispanos viviendo en Estados Unidos era de 10.7 años. “Sobre la base de mayores niveles educativos e inserciones ocupacionales en actividades relativamente más remuneradas (con menor peso de los empleos del sector primario y secundario), los nicaragüenses residentes en los Estados Unidos tuvieron ingresos monetarios mensuales superiores a la generalidad de los centroamericanos y al conjunto de los hispanos.”⁹ Un reporte del Centro Pew refuerza este panorama sobre el perfil socio económico del nicaragüense que reside en Estados Unidos.¹⁰ Se indica que mientras solo el 7% de guatemaltecos y salvadoreños tenían para el 2011 un título universitario, el porcentaje de nicaragüenses con educación superior alcanzaba el 20% y era entre los cuatro países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) el promedio más alto.¹¹ Mas

primer lugar de las abuelas, en segundo lugar, de otras parientes mayores, tías, hermanas mayores, hasta en cuarto lugar aparecen los padres haciéndose cargo. Eso es un dato para conocer el tipo de desarrollo afectivo que está teniendo esta niñez, que tienen mejorías materiales, mejor ropa, van a la escuela, etc., pero tienen muchas carencias afectivas y en las escuelas a veces se sienten mal porque no está el padre, no está la madre, éstos no llegan a las actividades escolares ni reuniones de padres y para muchos niños es inexplicada la ausencia de sus padres. En ocasiones estos abuelos lejos de reforzar el nexo afectivo con la madre ausente, chantajejan emocionalmente a los niños, que no se porten mal, que por eso sus madres los abandonaron, que no los quieren, son niños con enormes dosis de sufrimiento, amargura, resentimiento, viven muy mal la ausencia del amor maternal, aunque comprendan que es por su bien., por darles más comodidades físicas, bienes materiales, pero nada compensa la falta de la madre. No hay capacidades en los adultos mayores para entender este fenómeno, estoy criando un niño, que no solamente es mío, sino que está sufriendo una carencia que tiene que entender esa carencia por necesidad económica imperiosa, no por abandono voluntario de los hijos”. “La Emigración. Nuestra principal fuente de empleo”. http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/milagro_barahona_188.htm

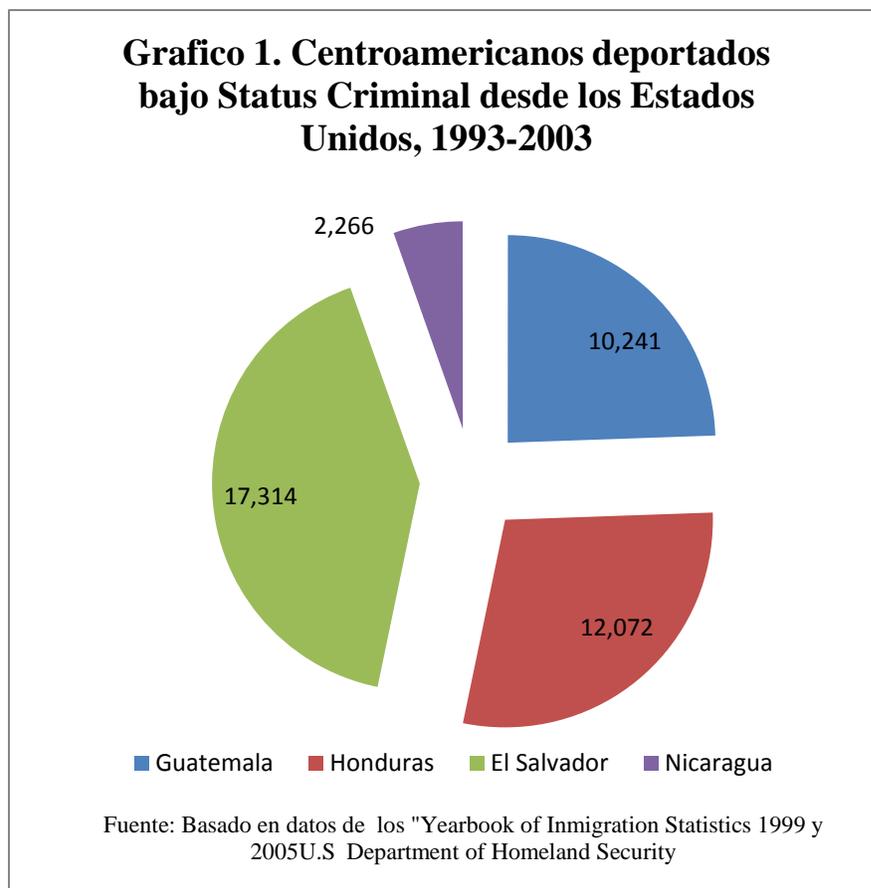
⁹Baumeister, “Migración internacional y desarrollo en Nicaragua”, 34

¹⁰ Pew Research Center, Pew Hispanic Center, *Diverse Origins: The Nation’s 14 Largest Hispanic-Origin Groups* (Washington D.C: Pew Hispanic Center, June, 2013).

¹¹ Reafirmando la evidencia de que la emigración nicaragüense es un fenómeno con prevalencia de personas con altos niveles de escolaridad, el estudio exploratorio sobre migración de mujeres de Somoto (Nicaragua) a San Sebastián (España) del Servicio Jesuita para Migrantes, concluye que para el caso de Nicaragua se da el fenómeno de una emigración con mayor nivel de estudio que la población en general. “En la MECOVI-2005, en el rango de población de 25 a 29 años, 45% de los migrantes tienen la secundaria, mientras que entre los no migrantes el porcentaje es 36%. En la zona rural, para este mismo rango, la diferencia es aún más significativa: 39% de los migrantes tienen estudios de secundaria, mientras que entre los no migrantes sólo el 17% los tiene. Si tomamos en

inclusive que el de los inmigrantes de Ecuador, Puerto Rico, República Dominicana, México y Honduras. Y mientras que el ingreso promedio de los nicaragüenses era de 48 mil dólares al año, el promedio para los guatemaltecos, hondureños y salvadoreños llegaba a los 35 mil.

El perfil socio económico del inmigrante nicaragüense en Estados Unidos habría incidido que el asunto de las deportaciones hubiera sido relativamente poco significativo en sus vidas durante los años 90, que es el momento en que comienzan las deportaciones de forma más o menos fluida hacia Centroamérica sin llegar ni por cerca a la dimensión que ha alcanzado durante la administración del Presidente Barack Obama. De acuerdo a las estadísticas del Homeland Security, entre 1993 y 2003 se deportaron casi 40,000 personas del triángulo norte y apenas poco menos de 2,300 fueron deportadas hacia Nicaragua, el equivalente a menos de una persona por día durante diez años. Ver gráfico.



cuenta sólo los migrantes a España, la MECOVI-2005 señala que todas y todos los migrantes de 13 a 24 años llegaron hasta la secundaria y el 61% de las y los migrantes de 25 a 29 años tienen estudios universitarios (Mecovi 2005). Es decir, el patrón migratorio a España expresa una migración con un nivel académico notable”.¹¹

¹¹ Clare Ribando Seelke, *Gangs in Central America* (Washington D.C: Congressional Research Service, January, 2013).

El asunto de las deportaciones ha sido planteado como un asunto no menor como elemento que ha incentivado la situación de inseguridad en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un reporte del Congressional Research Service puso en perspectiva que “en los últimos años los gobiernos centroamericanos, los medios, y algunos analistas han atribuido, a veces erróneamente, una proporción significativa de los delitos violentos en la región para transnacionales las pandillas juveniles o maras, muchas de las cuales tienen vínculos con los Estados Unidos”.¹² Luego otro reporte del mismo CRS remarca este sentimiento sobre el impacto de las deportaciones en la seguridad de estos países, pero apunta que en realidad los países centroamericanos habrían recibido por lo general un menor porcentaje de personas deportadas de los Estados Unidos por motivos criminales en relación a otros como Jamaica o la República Dominicana. También se llama la atención de que los tipos de servicios de apoyo proporcionados a los deportados que regresan de los Estados Unidos y otros países varían ampliamente en toda América Latina. Mientras que algunos países grandes y relativamente ricos (como Colombia y México) habían establecido programas de asistencia de reintegración deportados integrales, en Centroamérica era lo contrario ya que los pocos programas que han existido han sido financiados y administrados por la Iglesia Católica, organizaciones no gubernamentales (ONG) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).¹³

El hecho que las deportaciones fuera un asunto básicamente de poca significancia para la sociedad y el Estado de Nicaragua, y además que la estacionalidad de la migración entre Nicaragua y Costa Rica hubiera contribuido -pero no sin problemas-, a mantener de alguna manera los vínculos entre el migrante en Costa Rica y sus familias en Nicaragua, podría haber generado una estructura de oportunidades positivas que favoreció que la situación de seguridad ciudadana expresada en la violencia juvenil de las pandillas fuera marcadamente diferente a la realidad de los países del triángulo norte de Centroamérica. Países donde la violencia de las pandillas juveniles ocasionadas en muchos casos a partir del quiebre familiar que se origina por los procesos migratorios ha devenido en unas de las preocupaciones de seguridad más relevante para su sociedades.

La reforma policial.

El tema de la reforma policial en Nicaragua a inicios de los años 90 debe verse en el contexto de la reforma democrática al sector seguridad. Para finales de los años 80 solo el gasto en defensa había alcanzado más del 16% del PIB y el número de soldados en armas alcanzó casi los 90 mil para la defensa externa del proceso revolucionario. Aunque no se ha llegado a establecer con exactitud la dimensión presupuestaria ni el número de efectivos de lo que era el Ministerio del Interior (MINT), se ha estimado que en esta década de los 80, el presupuesto de ese Ministerio habría llegado en su año pico a unos 60 millones de dólares, con una cantidad de entre 15 mil a 20 mil efectivos que se hacían cargo de la seguridad interna del país con énfasis en la defensa del proceso revolucionario. Ambas instituciones, la Policía y el Ejército estaban orgánicamente adscritas al Frente Sandinista de Liberación Nacional, de tal forma que los primeros y grandes desafíos durante la transición democrática que se inicia en 1990 respecto al sector seguridad fue

¹³Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke, *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress* (Washington D.C: Congressional Research Service, May, 2013).

el redimensionamiento y el proceso de reforma institucional de las fuerzas armadas y en la Policía fundamentalmente de la estructura de lo que era el Ministerio del Interior.

Respecto al aparato de seguridad interna los objetivos prioritarios fueron reducir la dimensión del Ministerio del Interior para ajustarla al contexto de transición de la guerra a la paz. Esto se hizo en primera instancia con drásticas reducciones al presupuesto del aparato de seguridad interior y con la salida de aquellos oficiales que habrían estado vinculados a los abusos de derechos humanos en lo que había sido hasta entonces la temida seguridad del Estado que estaba a cargo del comandante de la Revolución Tomás Borge. El segundo objetivo de este proceso de reforma al sector seguridad fue cortar el vínculo partidario de esa Policía con el Frente Sandinista de Liberación Nacional de tal manera que se lograra asentar a la institución como una policía de carácter nacional.¹⁴

Una vez que se convinieron y acordaron los caminos que conllevarían al logro de esos objetivos, se trabajó en la implementación de un set de reformas para reforzar dos situaciones críticas que tuvieron su origen durante la revolución y que con el tiempo fueron quizás la médula del exitoso proceso de reforma policial en este país: la separación de la seguridad pública de la defensa nacional y la orientación de los servicios policiales hacia la comunidad en un contexto de respeto irrestricto de los derechos humanos y de rendición de cuentas a la autoridad civil y no partidaria.

Aunque pudiera plantearse con certeza que la reforma democrática del sector defensa y seguridad en Nicaragua por su intensidad y velocidad es quizás una de las experiencias exitosas más emblemáticas de América Latina, debe tenerse en cuenta que para el caso de la Policía Nacional no hubo una ruptura significativa o dramática con su pasado organizacional. De todas las fuerzas policiales que pasaron por procesos de reforma en América Central, la Policía Nacional de Nicaragua es la que parece haber mantenido más continuidad con su pasado institucional exceptuando por el asunto de su vinculación partidaria en los años 80. El proceso de reforma institucional de la Policía en Nicaragua fue bastante asimilable a las experiencias al de las fuerzas policiales sudamericanas pues lejos de refundarlas con nuevos mandos y nuevos efectivos se trató más bien de la descentralización de sus estructuras de mando, de estrechar las relaciones con la comunidad y de la puesta en marcha de estrategias organizativas para alentar la eficiencia del desempeño policial. También se trabajó notablemente en el fortalecimiento de los mecanismos de auditoría o control interno de la actuación policial para asegurar el apego a los derechos humanos en el nuevo contexto democrático que se inició en los años 90.

Otro elemento notable del proceso de reforma de la Policía en Nicaragua fue remarcar su naturaleza civil y su diferencia de funciones con la fuerza militar. Y se dice remarcar porque en realidad esta separación de funciones de entre una fuerza de orden público civil y las fuerzas armadas fue un asunto que en Nicaragua había sido resuelto desde el origen mismo de la Policía

¹⁴ La Policía de Nicaragua, que en los años 80 era denominada como “Policía Sandinista”, nació como un brazo armado del movimiento revolucionario que derrocó a la dictadura somocista. Es decir, se originó y se formó con una marcada opción política, ideológica y por ende partidaria. Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, los guerrilleros sandinistas que habían combatido a la dictadura somocista, son quienes luego pasaron a formar el nuevo cuerpo policial y del Ejército, denominado también sandinista.

Nacional; contrario a los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras donde la militarización de sus policías y la participación de los militares en asuntos de seguridad interna ha sido recurrente en la historia reciente de estos países. Para 1979, momento en que se funda la Policía Sandinista prevaleció la convicción de buscar la forma de separar a las fuerzas policiales de las fuerzas armadas, a diferencia de la dictadura somocista que las había mantenido integradas. Para la Junta de Gobierno de ese tiempo, era imprescindible crear unas fuerzas policiales que se alejaran de la realidad del régimen que habían derrocado y de paso alejarse de los modelos de seguridad que prevalecían en Centroamérica, con excepción de Costa Rica. René Vivas, fundador de la Policía Nacional y primer Director durante la transición de los años 90 remarcaba que el primer gran acierto –usualmente subvalorado y ponderado– fue la separación que se hizo entre el cuerpo policial y las fuerzas armadas. Un asunto que desde su perspectiva no fue fácil por el esquema mental de esa época estaba marcado por la herencia de una referencia que venía de la Guardia Nacional ser policía y militar era lo mismo. “Se trataba de ser todo, de ser el máximo poder posible y al comienzo, no sabíamos por dónde arrancar. No supimos cómo, pero de alguna forma, intuimos que debíamos tener una Policía con misiones, visiones y funciones completamente distintas a las de una institución castrense”.¹⁵

A mediados de los años 90 ya había una convicción generalizada acerca de la búsqueda de un modelo de actuación policial. Con la reforma a la Constitución Política del año 1995 se precisó la misión policial y se diferenció la naturaleza y funciones de la Policía Nacional y las del Ejército de Nicaragua. El artículo 97 reiteró su naturaleza civil y su apartidismo. Luego, en el año 1996 se promulga la ley 228 “Ley de la Policía Nacional”. El texto de la ley, explicita claramente un perfil institucional de defensa del Estado de Derecho, apartidismo, y el concepto de servicio a la seguridad ciudadana. Esta ley 228 también formalizó los procesos de modernización relativos a: i) el marco legal, ii) el sistema organizacional en materia de funciones y procedimientos, iii) la toma de decisiones presupuestarias para la mejoría de infraestructura, equipos y tecnología iv) los recursos humanos. Es un consenso generalizado que este proceso normativo fortaleció la institucionalidad y la profesionalización de la Policía Nacional y legitimó a la institución socialmente mejorando su relación con la sociedad civil y la sociedad política. También dicho proceso contribuyó a que la doctrina policial se sustentara en los principios de la seguridad ciudadana y la seguridad humana, en vez de los de la seguridad del Estado o la Nación.¹⁶

Si la modernización de la normativa fue la esencia de las reformas iniciales en los primeros años de los 90, el enfoque de las intervenciones hacia la comunidad fue el pivote central del proceso de reforma desde más o menos los últimos diecisiete años. Este enfoque hacia la comunidad terminó otorgándole a la Policía Nacional una confianza ciudadana de la que ninguna policía de la región ha podido tener, a tal punto que no es aventurado afirmar que si tuviera que explicarse el sentimiento de los nicaragüenses de no tener una preocupación prioritaria sobre su seguridad, buena parte de la fundamentación de esta percepción tendría que ver con la confianza ciudadana

¹⁵ René Vivas Lugo, “La sobrevivencia como reto institucional”, en *Mirador de Seguridad*, (Managua, Nicaragua: Instituto de Estudios Estratégicos, Febrero, 2009): 27-30. Disponible en <http://www.iepp.org/index.php/descargas/?did=58>

¹⁶ Los cambios operados fueron cuidadosamente consistentes con los principios de Modelo de Seguridad Democrática de Centroamérica, cuyo objetivo propuesto fue la consolidación de un modelo de seguridad regional basado en los principios democráticos, fortalecimiento de sus instituciones, Estado de Derecho, garantía de la libertades fundamentales y respeto de los derechos humanos, libertad económica y justicia social.

a la institución policial. Latinobarómetro da información empírica relevante al respecto. En las encuestas del 2006 al 2010 se puede notar que los ciudadanos que dijeron tener mucha confianza hacia las policías de Centroamérica fue básicamente solo la mitad en puntos porcentuales de los encuestados nicaragüenses que dijeron tener mucha confianza hacia su cuerpo policial.¹⁷

Tabla 3. Latinobarómetro: Mire esta tarjeta y dígame cuánta confianza tiene Ud. En la Policía 2006-2010				
País	Mucha Confianza (%)	Algo (%)	Poco (%)	Nada (%)
Costa Rica	7.4	28.0	38.2	26.4
El Salvador	6.6	29.3	40.7	23.4
Guatemala	4.4	16.2	36.3	43.1
Honduras	13.1	23.6	31.5	31.8
Panamá	10.0	30.3	36	23.7
Nicaragua	16.7	26.5	30.3	26.5

Esta percepción generalmente positiva sobre la labor de la Policía Nacional en materia de seguridad ciudadana ha estado estructurada sobre una política asociada a procesos internos que han buscado la renovación de los enfoques de intervención hacia la comunidad. Un asunto que desde mediados de los años 90 se ha ido estableciendo transversalmente en los planes institucionales y estratégicos de la institución. También la política de comunicación de la Policía Nacional es enfática en la diseminación de mensajes relacionados con los éxitos de su labor institucional y son insistentes en establecer la comparación de la situación de seguridad de Nicaragua respecto a Guatemala, Honduras y El Salvador.

En términos generales y fundamentalmente previo al año 2007 que es cuando asume nuevamente como presidente de Nicaragua Daniel Ortega, la Policía Nacional había mantenido una política de colaboración abierta y activa con una diversidad de organizaciones de la sociedad civil que habían trabajado desde siempre ofreciendo servicios de asistencia a los jóvenes en los barrios. Esto terminó incidiendo en que la Policía como institución fuera adquiriendo un “saber hacer” importante en la aplicación de enfoques metodológicos preventivos sobre seguridad ciudadana principalmente con jóvenes. Enfoques y metodologías que tuvieron su origen en el trabajo comunitario de las organizaciones no gubernamentales como la Fundación Nicaragua Nuestra y el Centro para la Prevención de la Violencia. Esta capacidad o vocación de trabajo en la comunidad es el incentivo institucional para autodefinirse como una institución que surge de la

¹⁷ Esta lectura debe hacerse con el llamado de atención de que los mismos datos de Latinobarómetro muestran que - si excluimos el caso de Guatemala, país donde por mucho está el porcentaje más alto de desconfianza hacia la Policía- el porcentaje de quienes no confiaban nada en la policía de Nicaragua (26.5%) fue relativamente el mismo del promedio centroamericano (27.3%). Esto podría indicar que aunque la Policía Nacional de Nicaragua ha tenido una relativa buena confianza de los ciudadanos, esta confianza es una percepción de apoyo que no debe darse por descontada, y sin dudas un reto que se presenta es seguir trabajando para mejorar la opinión de desconfianza hacia la institución que es muy similar al resto de las policías de la región.

comunidad para darle servicio a la misma comunidad. Un asunto que institucionalizaron con el lema “desde, por y para la comunidad”.

Como valores doctrinarios y de política institucional, la Policía Nacional de Nicaragua ha sido pionera en Centroamérica organizando una serie de servicios de seguridad y protección a grupos específicos de interés sobre quienes usualmente se ejerce más violencia física y psicológica, y que también suelen estar en situación de mayor vulnerabilidad social y económica. Por ejemplo, con la promulgación de la ley 228 de la Policía Nacional, se formalizaron las Comisarías de la Mujer y la Niñez como una subespecialidad del Departamento de Investigaciones Criminales. Luego en 1997 evoluciona a un Departamento específico dentro de la estructura policial (pero siempre bajo la Dirección de Investigación Criminal), y para el 2006 la Comisaría de la Mujer pasó a ser una Dirección encargada de las intervenciones especializadas a las mujeres y los victimarios.

Un enfoque que ayuda a entender el antecedente del estado actual del enfoque de la Policía Nacional hacia la comunidad, y particularmente al trabajo con jóvenes es manifestado por el investigador José Rocha a partir del contraste de abordajes entre la policía nicaragüense y el resto de sus homólogos centroamericanos del triángulo norte. “Sus operativos –de la Policía de Nicaragua- dirigidos hacia las pandillas eran bautizados con nombres de efemérides –Plan Belén en Navidad o Plan Playa en Semana Santa-, en contraste con los operativos policiales de El Salvador, Guatemala y Honduras, que ostentan nombres que revelan la voluntad de reprimir severamente a los pandilleros: leyes anti- maras, plan escoba, plan cero tolerancia y plan mano dura. La Policía nicaragüense habría tomado nota que en otros países las políticas de ‘cero tolerancia’ habían tenido mayores costos –en las finanzas y en el prestigio organizacional- que otras políticas basadas en la rehabilitación con involucramiento comunitario. El dominio de la cúpula policial de la retórica sociológica y una capacidad discursiva superior posibilitó unas propuestas novedosas y un diagnóstico de seguridad ciudadana que profundizó en las causas de la existencia de pandillas sin criminalizar a los pandilleros.”¹⁸

Operativamente el modelo de intervención policial en la comunidad, fundamentalmente desde los años 90, tiene una base jurídica explícita y formal que es constantemente revisado a través de planes específicos y estratégicos. Pero debe tenerse en cuenta que la adopción de este enfoque, que formalmente es operado como el “Modelo de Policía Comunitaria Proactivo” se insertó en una dinámica social caracterizada por la proliferación de actores locales que en el barrio o la comunidad tejieron una diversidad de redes de solidaridad que fomentaron la organización comunitaria y la participación ciudadana. Esa dinámica social facilitó que aquella Policía Sandinista, que se fundó en el primer año de la revolución como una negación al modelo de seguridad somocista, terminara casi de forma natural adoptando un modelo de Policía Comunitario.

¹⁸ José Luis Rocha, *La economía política del marco institucional y organizacional para enfrentar la violencia juvenil en Nicaragua* (Managua, Nicaragua: Universidad Centroamericana, Junio, 2005).

Los Retos

En términos generales, los desafíos de seguridad en Nicaragua no parecieran ser muy diferentes de los que hay en la región centroamericana, fundamentalmente cuando se trata de la situación del país frente al narcotráfico. Las redes del crimen organizado han crecido notablemente y diversos reportes han demostrado que estas redes operan activamente dentro de Nicaragua con una base social de apoyo muy importante. También estas redes criminales habrían permeado significativamente las burocracias del poder judicial, y en los últimos es abundante la información en los medios de prensa sobre la penetración en algunos mandos de la Policía Nacional. De esto en realidad no hay certeza de que sean casos aislados o no, especialmente por el hecho que la institución policial ha sido particularmente hermética respecto a la denuncia de casos que vinculan a oficiales de esa institución con redes del narcotráfico. Su rendición de cuentas es mínima o nula frente a la opinión pública. Es una situación que podría devenir en crítica, primero porque hasta el pasado reciente uno de los activos más importantes que ha tenido el sistema de seguridad ciudadana en este país es que su Policía Nacional no había sido parte del problema en la situación de (in) seguridad, y segundo porque era una institución fundamental y constantemente abierta al escrutinio público y sensible a la rendición de cuentas, características que por la naturaleza autoritaria del gobierno del Presidente Ortega parece haber desaparecido.

Luego, un tema que es sensible es el referido al futuro de la relación de la Policía con la comunidad. Como se ha planteado en las páginas precedentes, la esencia del éxito de la Policía Nacional ha sido su capacidad de articulación a la comunidad, más como una institución con capacidad de proveer un servicio: seguridad, y menos como una entidad de imposición de la ley. Esta capacidad de articularse a la vida del barrio se dio en un entorno comunitario altamente participativo y democrático. Se trataba de comunidades o barrios en que la participación fue tejida por redes sociales solidarias que buscaban solventar diversos tipos de necesidades, y donde el sentido de la participación y la democracia fue el eslabón que sostuvo sus experiencias de gestión local sobre políticas públicas: alimentarias, de infraestructura, de salud y de seguridad entre otras. Y aquí es justo remarcar que en este modelo de organización comunitaria, de arriba hacia abajo y de adentro hacia afuera, fue donde se insertaron los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD), que han sido ubicados por la Policía Nacional como una “instancia directa donde la Policía Nacional en coordinación con los diferentes actores sociales, dan respuesta no solo a la seguridad de las personas y la prevención del delito, sino que realizando acciones propias al desarrollo social basados en la participación comunitaria”.¹⁹

Como contrapartida, uno de los riesgos fundamentales para el modelo de seguridad en Nicaragua es que habría alguna evidencia importante que la naturaleza comunitaria del esfuerzo policial se ha adscrito a un modelo de gestión comunitaria controlado desde el Estado y ejercido de arriba hacia abajo, y de afuera hacia adentro. En este punto, el tema en cuestión es hasta donde prevalece una intervención cada vez más notable de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) sobre los Comités de Prevención del Delito, pues los CPC parecen plantearse más en la perspectiva de precisamente organizarse más bien de afuera hacia adentro y de arriba hacia

¹⁹Policía Nacional de Nicaragua. “Policía Comunitaria Proactiva” (Nicaragua, Septiembre, 2007), disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/PoliciaComunitariaProactiva.pdf>

abajo.²⁰

También, hay una percepción cada vez más extendida que la actuación policial debe verse desde los últimos años, a partir del clímax de la relación clientelar y partidista que el Presidente Ortega ha cimentado nuevamente con la alta oficialidad de la Policía Nacional. Esto estaría favoreciendo grupos de interés específicos que funcionan bajo la lógica de la adscripción al partido FSLN, y no al interés irrestricto de la comunidad. Un asunto que se basaría sobre la convicción que un modelo autoritario y de vocación no democrática requiere como imperativo categórico el control partidario de las fuerzas de seguridad.²¹ Esto implicaría que la cuestión policial en Nicaragua está en su punto más crítico en al menos 20 años pues estaría en entredicho la sostenibilidad del modelo que daba la cara hacia la comunidad sin opciones partidarias a partir de que existía la convicción de que se debía de rendir cuentas; tanto del trabajo directo que se hacía en la comunidad, así como del ejercicio potencialmente arbitrario o políticamente incorrecto en la provisión de seguridad.

²⁰ En el reporte “Consejos del Poder Ciudadano en Nicaragua”, elaborado por el Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP), se indica que los Consejos Comunitarios o Consejos del Poder Ciudadano (CPC) constituyen la célula básica del modelo de Poder Ciudadano en el territorio y pueden integrarse todas las personas que tengan el deseo de hacerlo. Cada CPC puede integrar hasta 150 personas. Estos miembros eligen por mayoría a 16 personas que integran un equipo coordinador , cuyos cargos están en correspondencia con la estructura del gabinete y/o programas sociales promovidos por el gobierno central. La organización de los CPC se conoce como "Red de Ciudadanía y Democracia Directa" y es definido como la plataforma –única- que utiliza el gobierno para consultar todas sus propuestas y esto explica la facultad que se ha otorgado a los Consejos y Gabinetes para establecer una relación directa con las instituciones públicas.

²¹ Javier Meléndez, “La cuestión policial en Nicaragua”. Semanario “Confidencial”. Julio 8, 2013. Accesado Agosto 1, 2013. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/12656/la-cuestion-policial-en-nicaragua>

Bibliografía Consultada

- Arriagada, Irma. “Capital Social: Potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”. *Estudios Sociológicos XXI*: 557-584. Mexico: El Colegio de México, Sept-Dic, 2003. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806303>
- Baumeister, Eduardo. “*Migración internacional y desarrollo en Nicaragua*”. *CEPAL - Serie Población y Desarrollo. No. 67*. Santiago de Chile: CEPAL, Enero, 2006.
- Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago de Chile: Corporacion Latinobarometro, Octubre, 2012.
- Fundación Nicaraguense para el Desarrollo Económico y Social. *Desafíos y retos de Nicaragua*. Managua, Nicaragua: FUNIDES, 2013.
- Halpern, David. *Social Capital*. Cambridge UK: Polity Press, 2005: pp. 114 - 118.
- Instituto de Estudio Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). *II Encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana*. Managua, Nicaragua: IEEPP, Mayo, 2010.
- Instituto de Estudio Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). *III Encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana*. Managua, Nicaragua: IEEPP, Agosto, 2011.
- Juan Carlos Pérez Salazar. “Nicaragua, la barrera contra el avance de las maras”. *BBC Mundo*. Mayo 31, 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130531_nicaragua_muro_anti_maras_jcps.shtml (citado en Julio 6, 2013). Accesado Julio 30, 2013.
- Javier Meléndez, “La cuestión policial en Nicaragua”. Semanario “Confidencial”. Julio 8, 2013. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/12656/la-cuestion-policial-en-nicaragua>. Accesado Agosto 1, 2013.
- Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke. *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Washington D.C: Congressional Research Service, May, 2013.
- Pew Research Center, Pew Hispanic Center. *Diverse Origins: The Nation’s 14 Largest Hispanic-Origin Groups*. Washington D.C: Pew Hispanic Center, June, 2013.
- Policía Nacional de Nicaragua. *Policía Comunitaria Proactiva*. Nicaragua: Policia Nacional, Septiembre, 2007. Disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/PoliciaComunitariaProactiva.pdf>
- Quiroz, Ana. *La sociedad civil organizada en Nicaragua, composición y experiencia en la reducción de la pobreza*. Managua, Nicaragua: Kepa Finlandia, 2006.

- Ramírez Gonzalez, Ximena. “La emigración. Nuestra principal fuente de empleo”. *Paginas Verdes, Medio Informativo de la Sociedad Civil*. Disponible en http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/milagro_barahona_188.htm
- Ribando Seelke, Clare. *Gangs in Central America*. Washington D.C: Congressional Research Service, January, 2013.
- Rocha, José Luis. *La economía política del marco institucional y organizacional para enfrentar la violencia juvenil en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Universidad Centroamericana, Junio, 2005.
- Saiz, Jorge Enrique y Sander Rangel Jimenez. “Capital Social: una revisión del concepto”. *Revista CEF No. 13*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomas – CIFE, Diciembre, 2008: 250-263.
- Stuart Almendarez, Roberto. *Consejos del Poder Ciudadano y Gestion publica en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Centro de Estudios y Analisis Político (CEAP), Julio, 2009.
- Vivas Lugo, René. “La sobrevivencia como reto institucional”. En *Mirador de Seguridad*. Managua, Nicaragua: Instituto de Estudios Estratégicos (IEEPP), 2009: 27-30.