

Seguridad ciudadana y Políticas de Estado:
el reto de las fuerzas democráticas y progresistas en Centroamérica

El caso de Nicaragua

Elvira Cuadra Lira
Managua, junio de 2005

Contenidos

<u>LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SU CONTEXTO</u>	3
DICTADURA, REVOLUCIÓN Y SEGURIDAD	3
TRANSICIÓN Y CONFLICTOS	5
LAS EXPRESIONES DE LA VIOLENCIA SOCIAL	9
<u>LAS ACCIONES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD</u>	11
PROFESIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN POLICIAL	12
LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	16
<u>LAS ACCIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL</u>	20
PACIFICACIÓN Y RECONCILIACIÓN	20
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA	21
<u>LA AGENDA PENDIENTE</u>	22

La seguridad ciudadana y su contexto

La seguridad ciudadana en Nicaragua se encuentra relacionada muy estrechamente con el contexto del país. Una dictadura, una revolución, la transición a la democracia y las reformas económicas son los antecedentes más recientes del tema que han ejercido una enorme influencia en la definición del concepto y las acciones públicas en materia de seguridad.

Durante los últimos quince años, los problemas de la seguridad ciudadana en Nicaragua se encuentran vinculados con dos tipos de situaciones: violencia política y violencia social. La violencia política está referida por todos aquellos conflictos políticos no resueltos, tal es el caso de la reinserción de excombatientes, los conflictos por la propiedad y las tomas de tierras, entre otros. La violencia social se expresa a través de los delitos comunes: robos, asesinatos, delincuencia juvenil, pandillas, violencia intrafamiliar.

La comprensión de los problemas de la seguridad en Nicaragua y su evolución reciente obliga a revisar el contexto y el comportamiento de estos dos tipos de violencia, para comprender también las acciones realizadas.

Dictadura, revolución y seguridad

Antes de 1979, en Nicaragua la seguridad ciudadana estaba estrechamente relacionada con la doctrina de la seguridad nacional imperante en los regímenes militares de la época. El país no contaba con una institución que ejerciera las funciones policiales independientemente del cuerpo castrense.

La Guardia Nacional, el brazo armado de la dictadura somocista, cumplía con esas actividades como parte de sus funciones para resguardar el orden interno, pero el cuerpo encargado de ejercer las funciones policiales no contaba con la especialización, independencia y autonomía requeridas con respecto al ejército. Carecía también de estructura, organización y funciones claramente determinadas para ese fin. Este estado de cosas creó las condiciones para que se produjera deliberadamente un ejercicio indiferenciado de las funciones de orden interior, de seguridad ciudadana y orden público. De tal manera que la Guardia Nacional ejercía una doble funcionalidad sobre la ciudadanía, actuando indistintamente como ejército y policía.

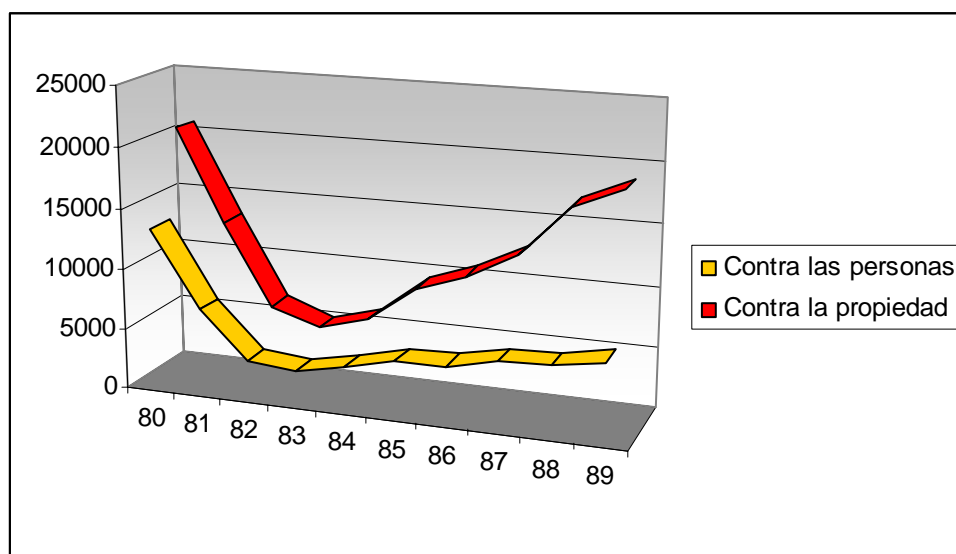
Con el derrocamiento de la dictadura y el triunfo de la revolución sandinista, la Guardia Nacional fue sustituida completamente. El gobierno sandinista decidió separar las funciones de la defensa de las funciones de seguridad y orden público. Para las primeras fueron creados el Ministerio de Defensa y el Ejército Popular Sandinista; para las segundas, se creó el Ministerio del Interior y particularmente, la Policía Sandinista. La institución policial, junto a otros órganos, fue organizada de acuerdo a los modelos de instituciones policiales en los países socialistas, especialmente Cuba; al inicio contó con asesoría y entrenamiento de Panamá, pero su equipo y preparación profesional provenían básicamente

del excampo socialista. Desde entonces y hasta 1989, el cuerpo policial tuvo como principales funciones garantizar el orden revolucionario, la propiedad estatal, enfrentar la criminalidad y apoyar tareas de seguridad del estado.

La Policía y demás órganos del Ministerio del Interior hacían parte de lo que se definió como una “estrategia de control ciudadano”, la cual estaba definida como los mecanismos de control que le permitían al Estado manejar situaciones adversas, conocer con antelación posibles desórdenes en su contra o de sus políticas.

Aunque la Policía era uno de los dos órganos más grandes del Ministerio del Interior, no contaba con el mismo nivel de prioridad que tenían aquellos que se encargaban directamente de la seguridad y la inteligencia, pues en ese momento todos los esfuerzos estaban dirigidos hacia la defensa de la revolución y los índices delictivos no eran la prioridad en las preocupaciones del Estado, aunque ya experimentaban una tendencia de crecimiento sostenido.

Comportamiento de los delitos 1980 - 1989



Fuente: Anuarios estadísticos. Policía Nacional.

El cuerpo policial logró desarrollarse y alcanzar un significativo nivel de especialización, pero no contaba con la solidez de otras instituciones como el ejército o la seguridad del estado. Al igual que todas las instituciones surgidas a raíz de la revolución sandinista, la Policía mantenía un vínculo fuerte con el FSLN; dentro de sus estructuras jerárquicas funcionaban de forma casi paralela las estructuras partidarias, quienes tenían la facultad de participar en las decisiones tanto del trabajo particular de la institución como de su comportamiento y posición política respecto al resto de la población. Aún más, tenían a su cargo la educación y el adoctrinamiento político de los oficiales.

Internamente, a pesar de encontrarse limitada por aspectos organizativos de dirección y por el estricto control partidario que ejercían sobre ella, la institución había logrado un alto

nivel de desarrollo en el aspecto profesional y niveles de especialización y efectividad significativos. Como un ejemplo, la preparación de los oficiales a todos los niveles, estaba soportado en un sistema que partía de cursos nacionales en la escuela de policía, cursos en el exterior, métodos de educación informal para los lugares alejados geográficamente.

Con respecto a la sociedad civil, la Policía Sandinista había desarrollado un estrecho vínculo con la ciudadanía a través del trabajo sistemático de prevención y control sobre la delincuencia, realizado sobre la base de la colaboración de los mismos pobladores. Su marcada identidad sandinista favorecía este tipo de relación, principalmente con la militancia de base en las comunidades y barrios. La Policía había conseguido dentro de todos los sectores de población, aún los no sandinistas, prestigio y reconocimiento por su trabajo. Otro factor determinante en este aspecto, es que el cuerpo policial conocía de muy pocos casos de corrupción interna.

Hacia finales de los 80 y sobre todo a raíz de las drásticas medidas económicas adoptadas por el gobierno sandinista para contrarrestar las secuelas de la guerra, la Policía comenzó a experimentar un proceso de disminución de sus capacidades técnicas, humanas y materiales a causa de los recortes presupuestarios a que fue sometido todo el aparato estatal. Pero además, por el acelerado crecimiento de los índices delictivos. Ello influyó en la capacidad y disposición del cuerpo policial para ejecutar las funciones que le habían sido encomendadas. Al iniciar la campaña electoral de 1989 el balance de la institución era el siguiente:

- Alto grado de profesionalidad y especialización en lo que a funciones y resultados policiales se refiere.
- Estrecho vínculo con la ciudadanía, prestigio y reconocimiento como institución.
- Control y subordinación fuertes a las estructuras superiores del Ministerio del Interior y del FSLN.
- Inicio de un proceso de descomposición interna y deserción de cuadros profesionales, ocasionado por la escasez de presupuesto, disminución de las condiciones de trabajo y alto riesgo profesional.

Transición y conflictos

La inesperada derrota electoral sandinista y el proceso de traspaso del gobierno obligaron al país y especialmente a la Policía, a redefinir su concepto de la seguridad ciudadana en la medida en que los conflictos por la transición y las amenazas a la seguridad iban estableciendo su propia dinámica. Desde 1990 y durante los primeros años de la década, la sociedad nicaragüense experimentó frecuentes y violentos conflictos relacionados con: a) la pacificación y reinserción de excombatientes, b) los conflictos por la propiedad y, c) la aplicación de las reformas económicas.

Los conflictos alrededor de la pacificación se expresaron en la recurrencia del rearme de excombatientes de ambos bandos que no encontraron en el gobierno el apoyo necesario para su reinserción efectiva; la violencia rural se volvió una característica de estos

conflictos, pues se produjeron numerosas acciones armadas y enfrentamientos tanto entre los mismos grupos como entre grupos y fuerzas policiales. El rearme de los excombatientes disminuyó gradualmente y fue sustituido por bandas rurales compuesta por excombatientes, campesinos pobres y delincuentes comunes; estas bandas asolaron por varios años las regiones montañosas norte y central del país cometiendo robos, asaltos, secuestros y asesinatos.

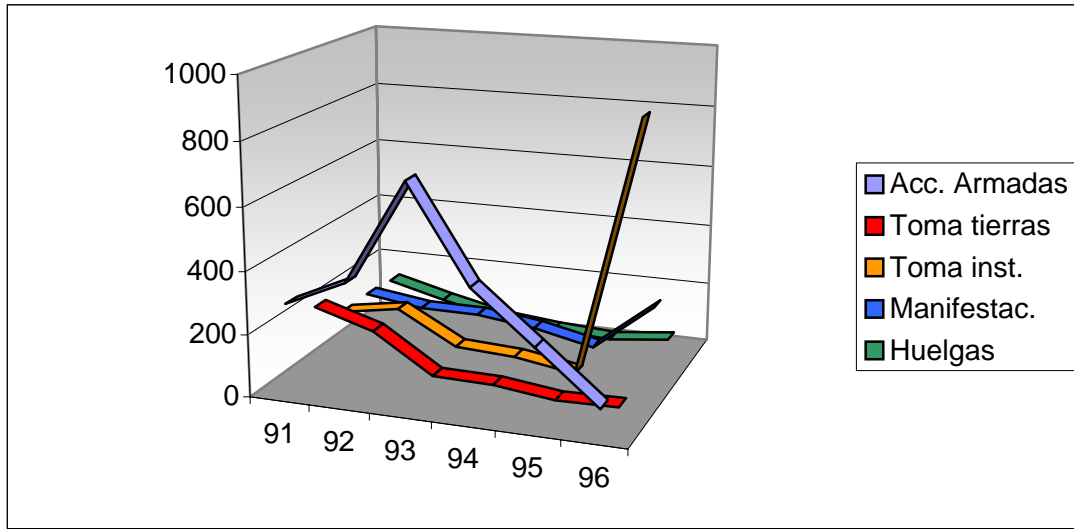
Los conflictos por la propiedad se expresaron violentamente sobre todo en el sector rural y se entremezclaron con los conflictos por la pacificación cuando el gobierno decidió beneficiar con tierras a un número considerable de desmovilizados. Durante todos los primeros años de la década de los 90, se produjeron tomas de tierras, ocupaciones de propiedades, desalojos violentos e invasión de territorios en la frontera agrícola. En el sector urbano los conflictos de la propiedad se manifestaron en litigios y demandas para la restitución de propiedades o la indemnización a personas confiscadas durante el régimen sandinista; el caso más controversial ha sido el de los nicaragüenses que adquirieron ciudadanía norteamericana y reclaman propiedades dentro del país. La magnitud de los conflictos en torno a la propiedad y sus repercusiones tanto para la economía como para la sociedad nicaragüense, es tan grande que diversas instituciones multilaterales han proveído los fondos para que se desarrolle un proceso de titulación y se establezcan tribunales de mediación; sin embargo, estos han avanzado a paso lento y constituyen todavía un problema de largo alcance en el país.

Los conflictos relacionados con la aplicación de las reformas económicas y las medidas de ajuste estructural se expresaron sobre todo en intensas campañas de protestas urbanas donde participaron fundamentalmente las organizaciones de trabajadores, quienes demandaban estabilidad laboral y condiciones de trabajo mientras el gobierno, por su lado, implementaba un amplio plan de reducción del aparato estatal y de las políticas sociales. Ambas acciones fueron condiciones indispensables de los organismos multilaterales para que el país pudiera acceder a fondos que ayudaran a la recuperación económica; no obstante, tuvieron efectos funestos: la profundización y extensión de la pobreza entre las poblaciones más vulnerables del país, las cuales quedaron en abandono frente a la ausencia de políticas estatales; el incremento de la tasa de desempleo, el subempleo y el empleo informal; y, el crecimiento acelerado de la corrupción dentro de la institucionalidad estatal.

Tanto en el ámbito urbano como rural los conflictos se expresaron en una intensa actividad de protesta social durante los primeros años de la transición, alcanzando su momento pico durante los años 93 y 94, cuando se produjo una convergencia de conflictos en torno a la pacificación, la propiedad y la aplicación de las medidas de ajuste económico.

La expresión más cruda de esta situación generalizada fueron los recurrentes ciclos de rearme de excombatientes en toda la zona norte-central del país; las tomas y ocupaciones ilegales de tierras; las manifestaciones públicas y enfrentamientos con la policía en diversas ciudades, pero especialmente en la capital; además de las tomas de instituciones, huelgas, etc.

Comportamiento de los conflictos políticos. 1991 - 1996



Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional. 1991 – 1996.

Para 1994 y 1996, las expresiones de los conflictos políticos comenzaron a disminuir en frecuencia, no así en niveles de violencia. A finales del año 96 e inicios del 97, el gobierno que asumió la presidencia en ese momento, se enfrentó con un incremento de ellos, especialmente tomas de instituciones y manifestaciones públicas.

La tendencia decreciente se volvió a manifestar durante 1997, a excepción de las tomas de tierras que se incrementaron sustantivamente respecto a 1996. Es probable que el restablecimiento de la tendencia estuviera asociado con el voto de confianza que los ciudadanos en general le otorgaron a Arnoldo Alemán al iniciar su mandato en ese año; sin embargo, las tomas de tierras y las manifestaciones públicas –que no se incrementaron, pero que mantuvieron una frecuencia importante durante ese año-, parecen responder a una expectativa de resolución de uno de los conflictos más fuertes del país durante las últimas décadas: el problema de la propiedad, y a las demandas ciudadanas de participación y solución a sus problemas más sentidos por parte del gobierno.

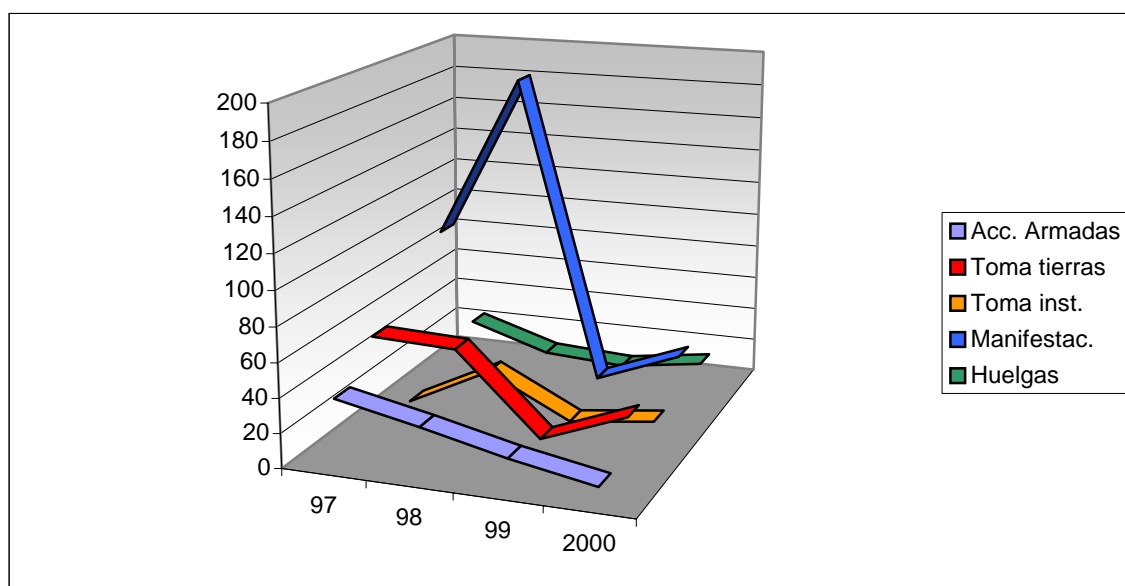
El año siguiente, 1998, las acciones armadas disminuyeron al igual que las huelgas y las tomas de tierra, mientras que las tomas de instituciones y las manifestaciones públicas se incrementaron probablemente como los primeros síntomas de descontento frente a la gestión presidencial. Hay que notar que ambos tipos de violencia política son eminentemente urbanos y se ubican en los márgenes institucionales o la llamada protesta cívica; sin embargo, el tratamiento de este tipo de manifestaciones por parte del gobierno propiciaron el escalamiento de la violencia hasta el punto de producir fuertes enfrentamientos entre policías y manifestantes que resultaron en muertos y heridos.

Durante 1999, todas las manifestaciones de conflictos políticos disminuyeron a excepción de las tomas de tierras, que experimentaron un incremento sustantivo respecto a años anteriores, evidenciando la vigencia y urgencia de los conflictos por la propiedad. Mientras

tanto, durante el año 2000 todas las manifestaciones de conflicto político se incrementaron a excepción de las acciones armadas. Probablemente la causa de este incremento se encuentre en la expresión pública de las demandas ciudadanas durante el período de la campaña para las elecciones municipales efectuadas ese mismo año. Como se puede apreciar, prácticamente todas las formas de protesta política se activaron en este año.

A partir del año 2001 la Policía Nacional, principal fuente de las estadísticas, decidió cambiar las categorías para el seguimiento de estos acontecimientos. Pero además, durante ese año se realizó la campaña para las elecciones nacionales, por lo tanto las manifestaciones ciudadanas fueron absorbidas por las actividades proselitistas e influenciadas por las intensas campañas de educación cívica promovidas por diferentes organizaciones de la sociedad civil y los mismos partidos políticos; con estos dos elementos de por medio se requiere un análisis particular.

Comportamiento de los conflictos políticos. 1997 - 2000



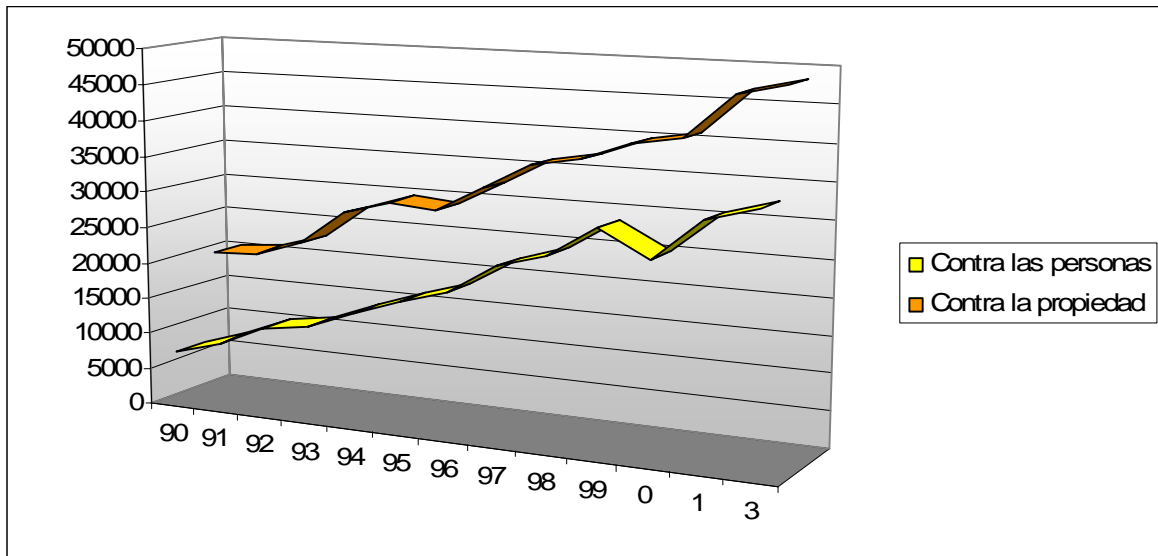
Fuente: Anuarios estadísticos. Policía Nacional. 1997 – 2000.

Desde entonces hasta hoy, los episodios de violencia política se han reducido sustantivamente y las manifestaciones de protesta se han realizado eventualmente alrededor de dos actores con una identidad fuerte: los estudiantes que reclaman el pago del 6 % del presupuesto nacional a las universidades y los transportistas que reclaman subsidios estatales para mantener el precio del pasaje. En el año 2004 se han presentado algunos casos de violencia alrededor de conflictos de propiedad y tomas de tierras en zonas rurales, los cuales han producido lesionados y muertos.

Las expresiones de la violencia social

Las expresiones de violencia social presentan una tendencia creciente desde la década de los 80; sin embargo, el contexto de la guerra, el régimen militar y el trabajo policial realizado en esa época mantuvieron bajo control los índices delictivos durante ese período. El crecimiento de los delitos aceleró su tendencia desde finales de los años 80 y se ha mantenido desde entonces.

Comportamiento de los delitos. 1990 – 2003



Fuente: Anuarios estadísticos. Policía Nacional. 1990 – 2003.

De acuerdo a las estadísticas policiales, desde 1990 hasta hoy, el grupo de delitos de mayor crecimiento son los llamados delitos contra la propiedad. Esta familia de delitos agrupa los diferentes tipos de robos: hurtos, robos con fuerza, con escalamiento, con intimidación (asaltos), etc. Entre los robos, los que presentan las mayores frecuencias son los hurtos y robos con fuerza, lo que ha dado pie para que las mismas autoridades policiales y algunos investigadores relacionen el incremento de los índices de pobreza con el crecimiento de los índices de delitos, a pesar de que las pocas investigaciones que hasta hoy se han efectuado sobre el tema no indican una relación directa de causalidad entre ambos fenómenos¹; por el contrario no se ha encontrado un patrón de comportamiento.

El segundo grupo de delitos con mayor crecimiento son los llamados delitos contra las personas, los cuales incluyen los asesinatos, homicidios y lesiones, estas últimas las más frecuentes entre todos ellos.

¹ Saldomando, Angel. Los rostros de la violencia. En Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana. Managua: CRIES, 1999.

Comportamiento de los delitos más frecuentes. 2003

Lesiones	24,936
Hurtos	14,584
Robos con fuerza	12,271
Amenazas	7,914
Robos con violencia	4,643

Fuente: Anuario estadístico. Policía Nacional. 2003.

Otro tipo de delitos que llama la atención son los delitos asociados al tráfico y consumo de narcóticos. Durante los últimos años las autoridades policiales han incautado importantes cargamentos de cocaína en tránsito hacia Estados Unidos; las cantidades y el tipo de operación indican la presencia de grupos de traficantes organizados que utilizan al país como ruta de tránsito. Algunos hechos aislados como el hallazgo y captura de un helicóptero en la zona montañosa central del país y algunas otras pistas parecen indicar que bandas organizadas están buscando nuevas rutas en las zonas montañosas del país; sin embargo, hasta ahora las mismas autoridades policiales no han confirmado definitivamente estos indicios.

Incautación de drogas. 2003

Cocaína	1,110 kg.
Marihuana	128,749 plantas 840 lbs. 75.3 onz. semilla
Heroína	82 kg.
Crack	12,311 piedras 563.3 gr.
Detenidos	1,174
Sexo	838 hombres 336 mujeres

Fuente: Anuario estadístico. Policía Nacional. 2003.

Para la Policía, los delitos de mayor peligrosidad son: asesinatos, homicidios, violaciones y robos con intimidación. Mientras tanto, las principales causas de muerte son: los accidentes de tránsito, homicidios, suicidios y asesinatos.

Comportamiento delitos de mayor peligrosidad y principales causas de muerte 2002 - 2003

Delitos de mayor peligrosidad	2002	2003
Asesinato	177	212
Homicidio	377	423
Violación	1,348	1,234
Robos con intimidación	4,321	4,618
Plagio	15	24
Secuestro	22	18
Principales causas de muerte	2002	2003
Accidentes de tránsito	473	452
Homicidios	384	446
Suicidios	213	183
Asesinatos	207	218

Fuente: Anuario estadístico. Policía Nacional. 2003.

Dos fenómenos de violencia social han destacado durante estos años: el crecimiento de las pandillas juveniles, y el incremento sustantivo de los suicidios. Aunque este fenómeno no tiene la misma generalidad y peligrosidad que en el resto de Centroamérica, si ha crecido convirtiendo algunos barrios marginales de las principales ciudades del país en zonas de acceso restringido, sobre todo a ciertas horas de la noche. El último anuario estadístico publicado por la Policía en el año 2003, consigna la existencia de 255 grupos con 4,428 integrantes, de los cuales 62 son pandillas propiamente y 193 son grupos juveniles².

Por su lado, los suicidios se han incrementado sustantivamente de acuerdo a las estadísticas y las autoridades policiales se encuentran preocupadas por la tendencia que presenta el fenómeno.

1999	2000	2002	2003
204	211	213	183

En ambos casos, tanto el de las pandillas como los suicidios, es evidente que se trata de comportamientos vinculados a los intensos procesos de marginación y exclusión a los que están expuestos grandes grupos de población, sobre todo aquellos que emigrando del campo llegan a insertarse en los bolsones de miseria de las ciudades más importantes del país.

Las acciones estatales en materia de seguridad

Se pueden identificar dos grandes acciones estatales en materia de seguridad ciudadana. La primera de ellas consiste en un proceso sostenido de profesionalización y modernización del aparato policial que inició en 1993. La segunda, iniciada en el año 2002, consiste en

² Esta clasificación de acuerdo a criterios regionales establecidos por las instituciones policiales.

formular la política nacional de seguridad ciudadana, involucrando a diferentes instituciones además de la Policía Nacional.

Profesionalización y modernización policial

A diferencia del Ejército, la Policía no participó en las negociaciones para el traspaso de gobierno en 1990, de tal forma que el margen de seguridad que protegía a la institución de los cambios que se producirían era amplio. La Policía, como cuerpo de orden público, no estaba preparada materialmente y tampoco contaba con la voluntad política para enfrentarse a los conflictos que se presentarían con la transición.

Los principales cargos de dirección del Ministerio del Interior fueron ocupados por funcionarios civiles que a la vez ostentaban cargos de responsabilidad política dentro de la coalición gobernante, lo que aumentaba las posibilidades de conflicto y desacuerdo entre ellos y la jefatura policial. Por otra parte, la Policía, como aparato de gobierno y garante del orden público debía respeto y obediencia a las autoridades legítimamente elegidas, a la Constitución y las leyes del país. Por lo tanto, no podía ni debía negarse a seguir sus directrices. A pesar de todo, la institución asumió el discurso político del FSLN en la oposición y trató de constituir en “garante de la oposición en la calle”, sin tomar en cuenta que ya tenían un rol definido que iba a ser influenciado más tarde por los acontecimientos.

Los conflictos y enfrentamientos que se generaron entre las fuerzas políticas en pugna, colocaron a la institución policial en una situación difícil:

1. Sus antecedentes revolucionarios y el vínculo político-partidario con el FSLN, la fuerza política desplazada del poder.
2. La debilidad jurídica de la institución, al momento del cambio de gobierno.
3. La generalidad e intensidad de los enfrentamientos entre policías y manifestantes, que obligaron a desplegar todas las fuerzas en función de estas coyunturas y la distrajerón de sus funciones cotidianas de enfrentamiento al delito.

La manipulación política de los manifestantes, el nivel de violencia de los enfrentamientos, las desconfianzas de los actores involucrados y las presiones de Estados Unidos respecto a la institución policial provocaron un debate interno sobre el papel y la naturaleza de la policía en el nuevo contexto, y la mejor manera de enfrentar esta situación. Luego de dos años de indefiniciones institucionales que llevaron al surgimiento de dos posiciones distintas dentro de la jefatura, la Policía decidió iniciar un proceso de profesionalización y modernización que ha implicado entre sus acciones más importantes:

1. Deshacer los vínculos de la institución con el FSLN.
2. Fortalecer su marco jurídico de actuación.
3. Redefinir su misión, visión y valores.
4. Reestructurar y reorganizar las distintas unidades y especialidades a fin de responder de manera más eficiente a las nuevas realidades del país, especialmente a lo que se considera las nuevas amenazas a la seguridad de los ciudadanos.

Los primeros pasos consistieron en dotar a la institución policial de un nuevo marco legal que asegurara: subordinación a las autoridades legítimamente constituidas, seguridad jurídica e institucional, no deliberación y no existencia de vínculos partidarios. Esto se logró en 1996 con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, conocida como Ley 228, y su reglamento correspondiente. El segundo paso consistió en la realización de un diagnóstico institucional en el año 1999. Los principales resultados del diagnóstico señalan:

- Obsolescencia del marco legal vigente para el cumplimiento de las funciones policiales.
- Bajos salarios de las fuerzas, que inciden en la calidad y motivación para el trabajo.
- Incoherencias jurídicas y funcionales entre el sistema de administración de justicia, la Policía y el sistema carcelario.
- Ausencia de una política y/o estrategia nacionales de seguridad ciudadana.
- Debilidades en el sistema institucional de planificación estratégica.
- Capacidad limitada para la regulación y control sobre los servicios privados de vigilancia.
- Enfoque de género no consolidado.
- Debilidades del sistema de administración de los recursos humanos.
- Restricciones en la capacidad instalada de la Academia de Policía.

El diagnóstico dio lugar a la formulación de un programa quinquenal denominado “Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua, para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana”. El programa fue formulado para el período 2001 – 2005, en su primera fase, y tiene como objetivo general el fortalecimiento de la gobernabilidad con la consolidación institucional y el incremento de la capacidad de servicio de la Policía. Su presupuesto ha sido calculado en US \$ 49.3 millones.

La institución espera obtener un resultado general y varios específicos luego de ejecutar este programa. El resultado general esperado es: "Haber constituido una institución policial eficaz, eficiente, transparente, respetuosa de los Derechos Humanos, con amplia participación de la comunidad y que contribuya a mejorar la gobernabilidad democrática de la Nación." Mientras, los resultados específicos definidos son:

- Disminución de la tasa de delitos por habitante, en las áreas cubiertas por el Programa.
- Incrementar la tasa real de esclarecimiento de los delitos conocidos y denunciados.
- Incrementar el nivel de denuncias recibidas por la Policía Nacional, como una muestra de confianza en la institución.
- Mejorar la percepción de los ciudadanos respecto a los niveles de seguridad pública.

Los principales componentes del programa son:

Componentes	Resultados esperados
Reestructuración y fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del tamaño de la fuerza policial y nueva distribución territorial. • Privatización de servicios generales de la Policía. • Mejoramiento de la calidad de graduados de la Academia. • Mayor disponibilidad y aplicación de tecnología y técnica informática policial. • Disminución de índices de ocurrencia de abusos y casos de corrupción de miembros de la Policía. • Mayor cobertura, calidad y accesibilidad de los servicios que brinda la institución.
Fortalecimiento de los servicios policiales	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la seguridad ciudadana en Managua, cabecera. • Fortalecimiento de la función de auxilio judicial. • Fortalecimiento de la observancia y respeto de los derechos humanos. • Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez. • Nuevo sistema de administración y motivación del personal.
Desarrollo y motivación de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las condiciones de trabajo para los miembros. • Mayor estabilidad y permanencia del personal. • Política de seguridad ciudadana discutida y consensuada con las principales fuerzas de la nación, aprobada en la Asamblea Nacional y en plena vigencia.
Comunicación social y consenso	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad civil mejor informada y más sensible a la problemática de seguridad ciudadana mediante campañas de comunicación social. • Imagen institucional mejorada. • Página web institucional funcionando con información institucional básica y relativa a los servicios policiales.
Marco legal y normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 228 revisada y adecuada. • Política estatal de seguridad ciudadana formulada. • Nuevo código de convivencia ciudadana en vigencia. • Normativas policiales ajustadas a nuevos marcos legales. • Ley de regulación de servicios privados de seguridad. • Solucionados problemas de propiedad de la institución.
Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor equidad de género en la institución. • Incremento del número y porcentaje de mujeres en cargos de dirección.

Fuente: Policía Nacional: www.policia.gob.ni

El Programa considera como componente principal el fortalecimiento de los servicios policiales y para ello ha definido una serie de acciones:

1. Fortalecer la seguridad ciudadana participativa en la ciudad capital, Managua.
2. Fortalecer la seguridad vial y peatonal en Managua.
3. Fortalecer la seguridad ciudadana y vial en las carreteras.
4. Ampliar la cobertura rural y municipal.
5. Dar tratamiento diferenciado a los delitos de violencia intrafamiliar y sexual.

6. Fortalecer la función de auxilio judicial.
7. Diseñar el modelo de uso racional de la fuerza y protección de derechos humanos.
8. Fortalecer los servicios policiales en las cabeceras departamentales.
9. Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas.
10. Implementar políticas de prevención y atención integral a la violencia juvenil.

Otros proyectos
Fortalecimiento de la capacidad operativa. 2005. Financiado por Taiwán. Concentrado territorialmente en regiones autónomas del Caribe y el departamento fronterizo de Río San Juan; y apoyo a la Dirección de Operaciones Especiales. Componentes: infraestructura, comunicaciones, personal y vehículos. Monto: US \$ 1,670,839.
Fortalecimiento de la capacidad preventiva y defensiva en el restablecimiento del orden público. Fase I. Financiado por Francia. Medios y técnicas para operaciones especiales. Monto: US \$ 315,500.
Reestructuración, fortalecimiento institucional y ampliación de la cobertura rural y municipal. Financiado por Suecia. Implementación de dos unidades modelos, una en Managua y otra en la RAAN. Integral. Monto: no especificado.
Plan estratégico para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. 2005-2009. Distintos donantes. Formulación del plan estratégico institucional para un quinquenio. Monto: no especificado.
Programa de fortalecimiento institucional para mejorar el desarrollo de las funciones propias auxilio judicial, seguridad pública y vial. Financiado por AECI-España. Monto no especificado.
Cartera de 14 proyectos de distinta naturaleza. En gestión.

Se puede afirmar que los cambios y transformaciones que ha experimentado la institución policial durante los últimos quince años han sido significativos e intensos; van más allá de los procesos de modernización y profesionalización que experimentan otras instituciones policiales en el mundo, pues en gran medida han respondido al contexto político del país luego de la transición.

Los avances se pueden observar en los esfuerzos institucionales por brindar mejor servicio a la ciudadanía, el restablecimiento de una nueva relación con las comunidades, la orientación clara de las acciones hacia la prevención del delito, los esfuerzos por mejorar la eficiencia y efectividad de las investigaciones, así como su apego a las leyes nacionales y los principios fundamentales de los derechos humanos. En ese sentido, un aspecto clave ha sido la reactivación y fortalecimiento de la escuela policial y la obligatoriedad de actualización académica exigida a todos los miembros de la institución, desde la jefatura hasta los oficiales de primera línea.

En función de fortalecer sus vínculos con la ciudadanía y prevenir el delito de manera más efectiva, la Policía ha desarrollado tres iniciativas importantes: a) un programa de policías voluntarios que apoyan a la institución sobre todo en zonas alejadas y para ciertas tareas de vigilancia y patrullaje; b) un programa que han denominado Policía – Comunidad y que consiste en la realización periódica de consultas y asambleas de intercambios entre las unidades de policía territoriales y las localidades correspondientes a fin de identificar

problemas de seguridad ciudadana y acciones de tratamiento; c) los Comités de Prevención del Delito, los cuales son estructuras de ciudadanos organizados por la Policía Nacional en diferentes comunidades a fin de colaborar con la institución en las labores preventivas.

Estas tres iniciativas han sido calificadas por la institución como novedosas y exitosas, sin embargo no existen indicadores claros de su efectividad. Hasta el momento no se conocen evaluaciones a profundidad o sistematizaciones que den cuenta de sus éxitos, aunque no se puede negar que han contribuido significativamente a disminuir las percepciones de inseguridad en diversos lugares donde se han implementado.

La definición del concepto y la formulación de la política

Para la formulación de la política de seguridad ciudadana, el Ministerio de Gobernación creó la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana³, el primer paso en ese sentido fue la realización del primer diagnóstico nacional sobre el tema⁴. El documento fue publicado en el año 2002 junto con 7 líneas estratégicas definidas para dar tratamiento a los principales problemas identificados.

El documento de diagnóstico consigna una definición del concepto, a partir de la cual se derivan las líneas estratégicas y el trabajo desarrollado hasta ahora. El punto de partida es la Constitución Política que reconoce a la seguridad ciudadana como un derecho de los nicaragüenses. De ahí, ésta es definida como:

“...la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, lo mismo que al goce de sus bienes”⁵.

Se reconocen dos dimensiones de la seguridad ciudadana: los hechos y los sentimientos; se afirma que ambas están unidas pero no siempre se relacionan proporcionalmente. Igualmente, se reconoce un conjunto de instituciones estatales directamente relacionadas con los problemas de la seguridad ciudadana, tales como: el Ministerio de Gobernación, Policía Nacional, Dirección de Migración, Sistema Penitenciario, Bomberos, Asamblea Nacional, Poder Judicial, Ministerio de la Familia, Secretaría de la Juventud y Relaciones Exteriores.

Entre los problemas que demandan un tratamiento prioritario el diagnóstico menciona: el consumo de drogas, las pandillas juveniles, la violencia intrafamiliar, robos y hurtos, accidentes de tránsito y abigeato. El documento también señala algunos factores que influyen en estos problemas, tales como el desempleo, la exclusión, migraciones, modelo

³ La Dirección existe desde el año 2000, cuando inició con el auspicio del PNUD; sin embargo, tuvo un período de baja actividad hasta que fue reactivada en el año 2003 e incorporada formalmente al aparato de gobierno mediante el decreto presidencial 84-2004.

⁴ Valle, Marcos y Arguello, Ana Isabel. Diagnóstico Nacional de la Seguridad Ciudadana. Ministerio de Gobernación. Managua: 2002.

⁵ Valle, Marcos y Arguello, Ana Isabel. Op. cit. Pág. 8.

tradicional de familia, los embarazos adolescentes, trabajo infantil y adolescente, influencia de los medios de comunicación, entre otros.

A partir del diagnóstico, el Ministerio de Gobernación, específicamente la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana definió siete líneas estratégicas:

Drogas	Ejes: Educación, prevención integral del consumo de drogas (primaria, secundaria y terciaria), prevención de la violencia, participación.
	Objetivo: Contribuir a atenuar la vulnerabilidad de la población de niños/as, adolescentes y jóvenes respecto de la adopción de conductas adictivas que facilitan la violencia, con especial atención hacia grupos en riesgo en departamentos con mayor incidencia de expendios y violencia delincinencial, centrado en la educación, adopción de conductas saludables, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.
Violencia juvenil	Ejes: Pandillas, prevención de la violencia, prevención comunitaria, reinserción integral, participación.
	Objetivo: Fortalecer las organizaciones existentes en la comunidad, orientada a la prevención y rehabilitación de los adolescentes y jóvenes inmersos en la violencia juvenil –tanto en su condición individual, y de pandillas, así como su vinculación con drogadependencia, expendio de droga y violencia intrafamiliar-, y articular esfuerzos que coadyuven tanto en lo comunitario, institucional y organizaciones de sociedad civil.
Violencia intrafamiliar y sexual	Ejes: Prevención comunitaria, sensibilización y capacitación, detección, atención integral.
	Objetivo: Promover el abordaje multidimensional e intersectorial a través del desarrollo y fortalecimiento de redes formales y comunitarias en detección, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y sexual desde una perspectiva comunitaria y de la familia, y de su detección temprana, esfuerzo articulado con las entidades gubernamentales específicas.
Robos	Ejes: Prevención comunitaria, sensibilización, capacitación, victimización.
	Objetivo: Difundir y capacitar a los habitantes respecto de herramientas conceptuales y prácticas que incidan en el sentimiento de seguridad y la oportunidad de ser víctima de robos.
Seguridad vial	Ejes: Sensibilización, capacitación, educación, cumplimiento de la ley, prevención de la accidentalidad a nivel comunitario, rehabilitación formal.
	Objetivo: Atender la seguridad vial contribuyendo con la prevención de accidentes a través de la educación y capacitación; y, desarrollar y fortalecer los ámbitos institucionales y las normas de aplicación de sus principios y prácticas.

Prevención comunitaria local	Ejes: Territorialidad, problemas principales, sentimiento de inseguridad, participación.
	Objetivo: Coadyuvar a contener el deterioro de la seguridad ciudadana en los territorios así como elevar el sentimiento de seguridad de los habitantes, universalizando la prevención comunitaria a nivel local y profundizando la relación policía-comunidad.
Comunicación social	Ejes: Sensibilización, educación, cumplimiento de la ley, problemas principales, participación, prevención comunitaria.
	Objetivo: Desarrollar acciones dirigidas a la opinión pública y a los medios de comunicación social tendientes a incidir en la valoración de los problemas de inseguridad, delito, delincuencia y violencia, y fomentar la prevención comunitaria y participación, y difundir las estrategias e intervenciones de las líneas estratégicas.

Fuente: Líneas estratégicas de seguridad ciudadana en Nicaragua. MIGOB. 2002.

De acuerdo con el funcionario encargado de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana⁶, existen acciones para cada una de estas líneas a excepción de la que se refiere a los robos. Además, cuentan con una serie de ejes transversales: prevención social del delito, delincuencia y violencia, participación comunitaria, intersectorialidad, coordinación interinstitucional, enfoque de género, educación y relaciones policía-comunidad.

Luego de la elaboración del diagnóstico y la formulación de las líneas estratégicas, se ha avanzado en la formulación de una política, un plan y un anteproyecto de ley de convivencia y seguridad ciudadana. Los dos primeros ya han sido elaborados y solamente esperan la aprobación de parte del poder Ejecutivo para ejecutarse.

La Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana, encargada de todas estas tareas, funciona como la secretaría técnica de otra instancia llamada Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, creada por decreto presidencial en julio del 2004. Esta Comisión es el órgano coordinador y consultivo de la Presidencia para diseñar, formular, evaluar y ejecutar programas, estrategias y políticas gubernamentales a favor de la convivencia y seguridad ciudadana. Tiene facultades para concertar y coordinar acciones entre el poder ejecutivo, otros poderes del estado y organizaciones de sociedad civil. Sus integrantes son:

1. El Ministerio de Gobernación.
2. Presidencia de la República.
3. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
4. Ministerio de la Familia.
5. Ministerio de Salud.

⁶ Entrevista con el Dr. Javier López Lowery, Director General de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Managua, junio de 2005.

6. Instituto Nicaraguense de la Mujer.
7. Secretaría de la Juventud.
8. Dirección General de la Policía Nacional.
9. Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional.
10. Dirección General de Convivencia y Seguridad ciudadana.
11. Dirección General de Migración y Extranjería.
12. Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil.
13. Conferencia Episcopal de Nicaragua.
14. Consejo Nacional de Pastores Evangélicos de Nicaragua.
15. Dirección General de Bomberos.

La coordinación interinstitucional ha sido definida como el mecanismo clave para la formulación e implementación de la política y el plan de seguridad ciudadana. En ese sentido, el diagnóstico identificó a nivel nacional al menos catorce instituciones estatales y dos instancias de concertación y diálogo con acciones vinculadas al tema.

Instituciones estatales	Instancias de concertación y diálogo
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Gobernación 2. Policía Nacional 3. Dirección General de Migración y Extranjería 4. Sistema Penitenciario Nacional 5. Dirección General de Bomberos 6. Ministerio de la Familia 7. Ministerio de Salud 8. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes 9. Instituto Nicaraguense de Juventud y Deportes 10. Ministerio de Relaciones Exteriores 11. Poder judicial 12. Asamblea Nacional 13. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos 14. Secretaría de la Juventud 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas 2. Consejo Nacional de Atención y Protección integral a la Niñez y la Adolescencia

Las acciones más importantes están dirigidas a la prevención a nivel local, en ese sentido la Dirección promueve la participación de las organizaciones de sociedad civil en espacios locales de concertación como los Comités de Desarrollo Municipales y Departamentales⁷, los cuales tienen mesas de trabajo o sub-comisiones de seguridad ciudadana. Actualmente 83 de los 152 municipios del país cuentan con mesas de trabajo y planes locales relacionados con el tema.

Por otra parte, han coordinado con la Secretaría de la Juventud para realizar diagnósticos locales sobre jóvenes y actualmente están coordinando con las autoridades municipales para la realización de diagnósticos integrales en materia de seguridad ciudadana en once

⁷ Estas instancias existen por mandato de la Ley de Participación Ciudadana y deben ser constituidas por las autoridades municipales con la participación de organizaciones de sociedad civil, partidos políticos, organizaciones gremiales, organizaciones comunitarias y otros actores destacados en cada localidad. Están definidas como instancias de consulta y concertación.

municipios del país a fin de diseñar un programa piloto cuyos componentes principales son: fortalecimiento institucional, violencia juvenil, policía comunitaria y comunicación social.

A nivel nacional existen varias instancias de participación de sociedad civil en temas relacionados con la seguridad ciudadana, una de ellas es la mesa sectorial de gobernabilidad que cuenta con una mesa de trabajo específica para el tema. Otras instancias son: la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Comisión Nacional de Armas Pequeñas y Ligeras, el Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas y el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.

A nivel institucional, el Ministerio de Gobernación ha dirigido sus esfuerzos a la consolidación y el fortalecimiento institucional de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana y ésta, a su vez, ha tratado de desarrollar una fase que combina acciones de formulación y operacionalización.

Las acciones desde la sociedad civil

Las acciones de la sociedad civil en función de la seguridad ciudadana se remontan mucho antes que las iniciativas de las instituciones gubernamentales. Se pueden identificar dos grandes tipos y momentos en las acciones: los esfuerzos dirigidos a la pacificación y la reconciliación en etapa posconflicto y los esfuerzos de atención a las víctimas de la violencia, especialmente grupos vulnerables de mujeres, adolescentes y niños.

Pacificación y reconciliación

Igual que en otras sociedades posconflicto Nicaragua se enfrentó a los desafíos de la construcción de la paz. Como ya se describió antes, la violencia posbélica se extendió hasta bien entrada la década de los 90 y se expresó en el rearme de grupos excombatientes y bandas rurales. Muchas zonas del país volvieron a quedar expuestas a la inseguridad y los enfrentamientos armados.

En ese contexto, muchas organizaciones de sociedad civil comenzaron una extraordinaria labor de reconciliación entre excombatientes, promoción y educación para la paz. Este trabajo se apoyó en redes de promotores voluntarios que actuaban como mediadores y facilitadores en la desmovilización, desarme y conflictos entre excombatientes. Muchos de ellos formaban parte de redes y comisiones de paz de las iglesias evangélicas y católicas, además de organizaciones sociales y no gubernamentales.

Una de las experiencias más notables y de las pocas que ha sido documentada fue desarrollada por el Centro de Estudios Internacionales y su red de promotores de paz. La labor de los promotores consistió en facilitar numerosos talleres donde los excombatientes de la Resistencia Nicaraguense, del ejército y el Ministerio del Interior desarrollaban una serie de actividades para lograr una efectiva reconciliación entre ellos. La metodología empleada por el CEI alcanzó reconocimiento nacional e internacional por sus resultados y

fue recogida por la UNESCO. En muchas localidades del país, especialmente en la zona norte, este ejercicio llevó paz y tranquilidad a los ciudadanos, pero además permitió encauzar el descontento de los excombatientes con el gobierno por el incumplimiento de los acuerdos para la desmovilización, conduciéndolos por las vías institucionales y no violentas. De ese esfuerzo nacieron varias organizaciones no gubernamentales conformadas por los mismos excombatientes que apoyan proyectos productivos y económicos. Por otra parte, muchos de ellos siguen activos como promotores y activistas comunitarios en sus localidades y han participado activamente en campañas educativas sobre temas de seguridad ciudadana, como la campaña de prevención contra las minas antipersonales realizada hace algunos años.

Lamentablemente, en el país nunca se hizo un balance del proceso de pacificación y tampoco se sistematizó la experiencia desarrollada por todas estas organizaciones, por lo tanto tampoco se conoce con certeza la enorme riqueza de estas experiencias y el aporte que realizaron a la seguridad, la paz y la tranquilidad de muchas localidades en el interior del país.

Atención a víctimas de la violencia

Después de los intensos conflictos por la pacificación y la transición política, el país ha dirigido su atención a enfrentar conflictos de carácter social que se expresan en delitos y violencia; tres de los más importantes son: la violencia de género (intrafamiliar y sexual), la violencia y abuso de niños, y el caso de las pandillas juveniles.

En el país existen numerosas organizaciones no gubernamentales que atienden a las víctimas de la violencia⁸. Una de las más conocidas es la Red de Mujeres contra la Violencia, una coalición que agrupa 150 organizaciones que atienden mujeres víctimas de violencia de género⁹. Estas organizaciones mantienen un alto nivel de coordinación con la Policía, especialmente con las Comisarías de la Mujer y la Niñez¹⁰, unidades creadas para atender denuncias, dar seguimiento judicial y psicológico a las víctimas. La Red ha realizado varias campañas nacionales contra la violencia y un intenso cabildeo e incidencia entre los diferentes poderes del estado, especialmente la Asamblea Nacional, para la aprobación y ejecución de leyes en la materia. Una instancia similar existe para el caso de atención a la niñez, la Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia, CODENI, agrupa un número importante de organizaciones que atienden diferentes problemáticas relacionadas con la niñez y la adolescencia,

⁸ Como en el resto de Centroamérica, Nicaragua cuenta con un número significativo de organizaciones no gubernamentales que actúan en diferentes campos, pero no se cuenta con datos precisos acerca de su estatus jurídico, perfil institucional y especialidades. Esto dificulta establecer aproximaciones en cuanto al universo de organizaciones que trabajan a diferentes niveles sobre temas específicos como el de la atención de víctimas de la violencia.

⁹ Uno de los casos más conocidos defendidos por esta Red fue el de una niña de 9 años violada y embarazada a la cual el Estado se negaba a practicarle un aborto terapéutico.

¹⁰ Las Comisarías de la Mujer y la Niñez nacieron como una iniciativa de sociedad civil que fue retomada por la Policía Nacional. Gozan de gran prestigio a nivel nacional e internacional y han sido señaladas como experiencias modelos para otros países latinoamericanos.

especialmente cuando son víctimas de violencia y abusos. La CODENI tiene cuatro comisiones de trabajo: educación, gestión de riesgos, trabajo infantil y no violencia. Mientras tanto, existen también diversas organizaciones que desarrollan acciones en función de atender el problema de las pandillas juveniles, los jóvenes transgresores y sus problemas relacionados como la drogodependencia y el alcoholismo. Algunas de las organizaciones que gozan de reconocimiento por su labor son: la Fundación Desafíos, la Fundación Nicaragua Nuestra, el Centro de Prevención de la Violencia, Casa Alianza y Dos Generaciones.

A estas organizaciones se suma la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que cuenta con una Procuraduría especial para la Niñez y la Adolescencia y una Procuraduría de la Mujer. Ambas han desarrollado una labor meritoria considerando lo reciente de su creación.

A pesar de la labor que realizan, todas estas organización actúan a nivel reactivo, microlocalizado y en muchos casos, concentrado en la capital del país; realizan muy poco trabajo de prevención y su capacidad de incidencia en las políticas públicas es limitado debido al cierre del sistema político existente en el país.

La agenda pendiente

Es innegable que el país ha realizado importantes avances en relación con la seguridad ciudadana y que la labor de las instituciones especializadas ha sido efectiva, tal como lo comprueban las estadísticas policiales sobre criminalidad. Eso hace una diferencia sustantiva entre la situación del país y el resto de Centroamérica. Algunos de los avances más significativos son:

1. La efectividad de las instituciones vinculadas con el tema, especialmente la Policía Nacional, en la atención de los problemas de la seguridad ciudadana.
2. El nivel de profesionalidad que ha mantenido la institución policial.
3. Los esfuerzos conjuntos Policía-Sociedad civil que se han realizado a nivel local para abordar los problemas de la seguridad ciudadana.
4. Los esfuerzos de formulación de una política de seguridad ciudadana para el país.

Sin embargo, existe todavía una agenda pendiente que debe ser retomada considerando las dinámicas sociales que prevalecen en la región y las condiciones propias del país. Entre los puntos de esa agenda pendiente se encuentran:

1. La necesidad de un debate público, abierto e informado respecto al tema de la seguridad ciudadana y la formulación de la política gubernamental. A inicios de los 90 el debate y las acciones se orientaron en función de asegurar la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil y los temas de la defensa. Esa es una tendencia que

prevalece hasta ahora tanto entre los actores nacionales como los actores y organizaciones internacionales que promueven estos debates. La seguridad ciudadana ha sido pospuesta en la discusión nacional a pesar que se relaciona estrechamente con las expresiones de violencia política y social desde el inicio de la transición.

2. El rol del Estado y sus instituciones en el cumplimiento de las funciones relativas a la seguridad de los ciudadanos. Es evidente que los procesos de reforma que ha sufrido el Estado y su aparato administrativo han significado un repliegue de la institucionalidad estatal en todo el territorio nacional; esto tiende a incrementar las percepciones de seguridad de los ciudadanos y los deja en la libertad de procurarse seguridad por medios propios o mediante la contratación de servicios privados.
3. Por otra parte, los procesos de profesionalización y modernización de instituciones como la Policía Nacional o el sistema de administración de justicia han sido operados sin una discusión amplia de los modelos que se han venido estableciendo, las implicaciones que esto tiene para la seguridad de los ciudadanos y si corresponden a la realidad del país. En realidad, estos procesos han respondido a agendas de la cooperación o de las organizaciones multilaterales.
4. El debate y las acciones sobre la seguridad ciudadana permanecen concentradas en una perspectiva policial, técnica y microlocalizada, tanto en las mismas instituciones estatales como en las organizaciones de sociedad civil que trabajan en el tema. El predominio de este tipo de perspectivas limita el debate y las acciones, pues no se exploran los vínculos del problema con los procesos políticos, económicos que vive el país y aquellos del ámbito internacional que lo influyen, tales como las corrientes migratorias, los tratados de libre comercio y la definición de las amenazas que hacen las potencias mundiales, especialmente Estados Unidos.
5. En el caso de las acciones, a pesar que la misma Policía Nacional reconoce que los problemas de la seguridad ciudadana requieren de políticas integrales, el énfasis ha estado en la reacción y no en la prevención y rehabilitación. La atención gubernamental y la demanda de la sociedad, incluidas las organizaciones de sociedad civil, está concentrada en la institución policial mientras se subestiman otras áreas como el sistema de administración de justicia y el sistema carcelario.
6. En ese sentido, la coordinación entre instituciones estatales y entre organizaciones de la sociedad civil se opera solamente entre aquellos relacionados directamente con la atención de estas problemáticas y no se consideran la formulación de acciones y políticas integrales, así como la coherencia entre políticas sociales y económicas que permitan un marco de verdadera prevención a estos problemas.
7. Por el lado de la sociedad civil, la mayoría de las organizaciones que trabajan en problemáticas de la seguridad tienden a concentrarse en acciones reactivas, punitivas, microlocalizadas y de sustitución de las instituciones gubernamentales, limitándose a la prestación de servicios asistenciales a las víctimas. Son muy pocos los casos en los que se promueve el debate y la investigación.

8. Finalmente, existen distintas visiones sobre los problemas de la seguridad ciudadana y un muy bajo nivel de consenso. En algunos sectores, incluyendo las mismas instituciones especializadas, prevalecen las visiones policiales y represivas; por otra parte, entre las llamadas fuerzas nacionales de izquierda ha existido muy poco interés en el tema y nunca se han generado propuestas al respecto. En ese sentido, es urgente y necesario emprender un debate que replantee la importancia del tema y haga una nueva lectura a partir de las realidades nacionales, el contexto regional y hemisférico.