

UNIVERSIDAD AMERICANA

Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales



“DESAFÍOS DE NICARAGUA FRENTE AL NARCOTRÁFICO EN EL
CONTEXTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD REGIONAL
CENTROAMERICANA”

SKARLLETH JAHAYRA MARTÍNEZ PRADO

Monografía para optar al grado de
LICENCIATURA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROFESOR TUTOR
DR. ROBERTO J. CAJINA

Managua, Nicaragua, Junio 2012.

***“Desafíos de Nicaragua frente al Narcotráfico en el
contexto del sistema de seguridad regional
centroamericana”***

Dedicatoria

*A mis padres, Roberto Martínez y Cony Prado, a mis hermanos Katherine y Roberto,
y a Marta Martínez que me inspiraron con sabias palabras
a terminar este pequeño proyecto.*

Agradecimientos

Le agradezco en primer lugar a Dios por haberme permitido concluir este reto, pese a las dificultades presentadas. En segundo lugar a mi familia por su apoyo incondicional y por alentarme a tener paciencia. A Mabel Watson que me acompañó en este recorrido, como compañera de investigación. Finalmente a Roberto Orozco y Roberto Cajina que me condujeron como maestros y guía.

Contenido

I-	Introducción	1
II-	Marco Conceptual	6
	Antecedentes de investigación	9
III-	La seguridad en Centroamérica	11
	<i>Orígenes de la violencia en Centroamérica</i>	11
	<i>Capacidades operativas institucionales</i>	15
	<i>Las dos Centroaméricas</i>	19
	<i>Seguridad privada</i>	21
	<i>Drogas y homicidios por país</i>	24
	Guatemala	24
	El Salvador	25
	Honduras	27
	Nicaragua	29
	Costa Rica	30
	Panamá	32
	<i>Policías por habitantes en Centroamérica</i>	33
	<i>Incautaciones de drogas por país en Centroamérica 2010-2011</i>	34
IV-	Cooperación Internacional	37
	1. <i>Plan Colombia</i>	38
	2. <i>Iniciativa Mérida</i>	40
	3. <i>Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI)</i>	44
	4. <i>Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés)</i> 45	
	<i>La “guerra” contra las drogas</i>	46
V-	Estrategia de Seguridad de Centroamérica.....	50
	<i>Antecedentes</i>	50
	<i>Evolución de la seguridad en Centroamérica</i>	51
	<i>Estrategia de Seguridad de Centroamérica</i>	57
VI-	Nicaragua: el nuevo paradigma de la seguridad	69

<i>Recursos del Estado de Nicaragua en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado</i>	69
Institucionales y jurídicos	69
<i>Recursos del Estado de Nicaragua en lo real</i>	90
Política de seguridad	90
Aplicación de la ley.....	94
<i>El Caribe y la Frontera Nicaragua-Costa Rica</i>	102
VII- Conclusiones.....	108
VIII- Bibliografía.....	115
IX- Anexos	127
Anexo 1: Proyectos Priorizados de la Estrategia de Seguridad Regional de Centroamérica	127

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: ÍNDICE DE GINI DE CENTROAMÉRICA	14
ILUSTRACIÓN 2: CENTROAMÉRICA: TASA DE HOMICIDIO POR PAÍS 1995-2010	20
ILUSTRACIÓN 3: PRINCIPALES RUTAS DEL TRÁFICO DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	37
ILUSTRACIÓN 4: ÁREA DE INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE MÉXICO 2009	47
ILUSTRACIÓN 5: ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SICA	52
ILUSTRACIÓN 6: SUBSISTEMA DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	53
ILUSTRACIÓN 7: COMPORTAMIENTO DELICTIVO NACIONAL 2006-2010.....	97

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: LÍNEAS COSTERAS DE CENTROAMÉRICA	15
TABLA 2: CAPACIDADES OPERATIVAS INSTITUCIONALES DE CENTROAMÉRICA	16
TABLA 3: CANTIDAD Y TASA DE HOMICIDIOS POR PAÍS Y FUENTE 2010	20
TABLA 4: CANTIDAD POLICÍAS POR HABITANTE	33
TABLA 5: INCAUTACIONES DE DROGA POR PAÍS EN CENTROAMÉRICA 2010-2011	34
TABLA 6: ESTIMACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE MÉRIDA POR PAÍS (EN MILLONES DE US\$) 42	
TABLA 7: PROYECTOS PRIORIZADOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA	60
TABLA 8: COMPONENTES, PRIORIDADES Y PROYECTOS DE LA ESCA	66
TABLA 9: PARTE OPERATIVA DE LA POLICÍA NACIONAL 2006-2010.....	95
TABLA 10: INCAUTACIONES DEL EJÉRCITO NACIONAL 2006-2010.....	96
TABLA 11: CANTIDAD DE PERSONAS ACUSADAS Y CONDENADAS POR NARCOTRÁFICO	98
TABLA 12: DETENIDOS POR ACTIVIDADES VINCULADAS AL NARCOTRÁFICO	99

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CARSI:	The Central America Regional Security Initiative
CBSI:	Caribbean Basin Security Initiative
CICAD:	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CN:	Constitución Política
CONDECA:	Consejo de Defensa Centroamericano
CPP:	Código Procesal Penal
CSCA:	Comisión de Seguridad de Centroamérica
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
ESCA:	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IEEPP:	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
IML:	Instituto de Medicina Legal
INCSR:	International Narcotics Control Strategy Report 2012
MIGOB:	Ministerio de Gobernación
ODECA:	Organización de los Estados Centroamericanos
PNC:	Policía Nacional Civil
PN:	Policía Nacional
RAAN:	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS:	Región Autónoma del Atlántico Sur
RESDAL:	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana
SPN:	Sistema Penitenciario Nacional
TMSDCA:	Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica
UNODC:	United Nations Office on Drugs and Crime

I- Introducción

En las últimas décadas el narcotráfico se ha convertido en la amenaza más grave para la seguridad en Centroamérica en general y cada uno de los países en particular. Por su posición geográfica, la región es la principal ruta para los cárteles de la droga, que logran convencer a sectores vulnerables de la población para que brinden soporte logístico a ellos y a sus medios navales y aéreos, así como almacenamiento y protección de la mercancía, y asegurar sus rutas en las zonas en donde la presencia del Estados es mínima o inexistente.

Pero además existen otros factores que potencian los niveles de incidencia del narcotráfico en la región: exclusión social; deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano como educación, salud, vivienda, empleo, además de la pobreza, la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso, instituciones débiles y la incalculable cantidad de puntos ciegos en las porosas fronteras que separan a los países del istmo.

Centroamérica es ruta de paso, puente natural entre América del Norte y América del Sur. Cerca del 90% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por Centroamérica y México.

Los fines del presente trabajo son: identificar los desafíos que tiene el Estado de Nicaragua para enfrentar al narcotráfico como principal amenaza a su seguridad, en el contexto del sistema de seguridad regional. Asimismo pretende identificar las capacidades institucionales, precisar el marco jurídico-institucional, distinguir la cooperación internacional e interinstitucional en el ámbito regional y nacional, y señalar el impacto que tiene el narcotráfico en la seguridad nacional y regional.

Metodológicamente la presente información inicia del análisis documental y de los datos disponibles. El enfoque parte de lo general, es decir Centroamérica, a lo particular, Nicaragua, en el tema de seguridad, lo que permitirá identificar los desafíos institucionales para enfrentar al narcotráfico y el crimen transnacional organizado.

Las dificultades que no se puede obviar son: la dispersa, no sistemática ni consensuada información institucional, la carencia de indicadores comunes y la no conciliación de los datos, lo que limita comparar y analizar la problemática estudiada.

La hipótesis de la investigación es que el Estado de Nicaragua cuenta con un marco institucional y un marco jurídico básico para hacer frente al narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y proteger la seguridad de los ciudadanos.

El marco institucional está conformado por el Poder Legislativo, que aprueba las leyes de la materia y cuenta con dos comisiones relacionadas: de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos, y de Justicia y Asuntos Jurídicos; el Poder Ejecutivo: Ministerio de Gobernación que dirige, coordina y supervisa a la Policía Nacional a través de su Director General, la Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional, y el Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado; el Ministerio Público que controla, evalúa y coordina la actuación de la Unidad Especializada Anticorrupción y Crimen Organizado; el Poder Judicial cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia y cuenta con el Instituto de Medicina Legal y el Ministerio de Defensa que teóricamente dirige la elaboración de las políticas y estrategias para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial.

El marco jurídico comprende: la Constitución Política de la República de Nicaragua; la Ley 641, Código Penal; Ley 406, Código Procesal Penal; la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos de Poder Ejecutivo, con sus reformas y adiciones en la Ley 612 y su reglamento; la Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, con sus reformas y adiciones en la Ley 589 y sus reglamentos; la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar; la Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público; la Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados y su reglamento; la Ley 748, Ley de la Defensa Nacional y su reglamento; la Ley 749, Ley de régimen jurídico de fronteras y su reglamento; la Ley 750, Ley de Seguridad Democrática.

Como puede constatar, el Estado nicaragüense cuenta con fundamentos institucionales y jurídicos básicos para hacer frente al narcotráfico y el crimen transnacional organizado; sin embargo, existen al menos dos factores de alta sensibilidad que limitan la capacidad del Estado nicaragüense para enfrentar efectivamente tales amenazas. Por una parte, la falta de una Política de Estado de Seguridad Pública expresamente formulada y

producto de un consenso nacional, que comprenda tanto la prevención como la intervención en la lucha contra esas amenazas a la seguridad de la nación y de los ciudadanos. Por otra, las severas limitaciones en materia de implementación y correcta aplicación de la ley. Dos ejemplos ilustran esta afirmación: las actuaciones irregulares en el sistema de Administración de Justicia (jueces y tribunales de apelación) en casos de tráfico internacional de drogas, lavado de dinero y crimen organizado; y la no aplicación de la Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes, Incautados, Decomisados y Abandonados, que establece la creación del Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado, precisándoles su estructura y funciones, y la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados, bajo cuya responsabilidad deberán estar los Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados relacionados con los delitos referidos en esta ley. Ambas instancias existen en la formalidad jurídica, no así en la realidad.

De no contar Nicaragua con una Política de Estado de Seguridad Pública expresamente formulada, que comprenda la prevención e intervención en el enfrentamiento tanto de la delincuencia común como el narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y esto se mantiene, y de no aplicarse correctamente el ordenamiento jurídico vigente, Nicaragua corre el riesgo de quedar limitada a acciones operativas ocasionales, situación que se agravaría aún más por las severas debilidades en materia de administración de justicia, lo que hará del país un paraíso de narcotraficantes y criminales.

Por otra parte, es preciso subrayar que en tales condiciones la situación particular de Nicaragua con relación al resto de Centroamérica revela un importante grado de complejidad por la inexistencia de una real estrategia de seguridad tanto en el plano nacional como en el regional, y mientras esta situación persista los países centroamericanos continuarán luchando individualmente, aunque con cierto nivel de coordinación, contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado. Cada país de la región debe diseñar su propia estrategia nacional y en conjunto una verdadera estrategia regional (que no es la suma mecánica de las estrategias nacionales), de lo contrario los resultados continuarán siendo los mismos: narcotraficantes muertos y capturados y cantidades de droga incautada, pero sin que esto signifique la neutralización de esa actividad criminal.

En este sentido, la investigación se divide en cinco capítulos: el marco conceptual que se desarrolló a lo largo de la investigación, así como los antecedentes de investigación anterior a ésta. Cabe destacar que ésta es la primera investigación que aborda la problemática regional desde una perspectiva nacional realizada en Nicaragua. No obstante, existen muchos esfuerzos regionales en los que se aborda a Centroamérica en su conjunto.

El capítulo 2 presenta una caracterización de la seguridad de los países centroamericanos, en el que se incluye temas como las capacidades operativas de las fuerzas navales centroamericanas, en relación a la extensión de la línea costera y medios, con los efectivos militares para hacer frente a esta amenaza transnacional como es el narcotráfico internacional. De igual manera, se indica que existe una división de la región centroamericana a pesar de estar ubicada en la misma extensión territorial: “Triángulo Norte y Triángulo Sur”. La obligación esencial del Estado es velar por la seguridad de los ciudadanos, pero al no garantizarla se genera desconfianza en las instituciones responsables de la aplicación de la ley (policías y fiscalías), lo que ha traído como consecuencia el incremento de la demanda de servicios de seguridad privada. Asimismo, el fenómeno de las drogas afecta a todos los países de Centroamérica sin exclusión, sin embargo tiene expresiones diferentes como se muestra en la descripción país por país la cual incluye: incautaciones de drogas, porcentaje de consumo, tasa de homicidio, total de efectivos policiales y de seguridad pública. También se muestra una comparación entre la cantidad de efectivos con la superficie en km² y por 10,000 Hab., y otra, sobre las incautaciones 2010-2011 para obtener resultados de niveles de incautación de cada país.

En el tercer capítulo, se aborda la cooperación internacional de los programas de asistencia antidrogas de Estados Unidos dirigidos a eliminar la producción, erradicación e interdicción de las drogas, y reducir el flujo de éstas hacia ese país. Se contemplan cuatro escenarios principales diseñados a nivel bilateral y subregional: Plan Colombia, Iniciativa Mérida o Programa de Seguridad de Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI). Igualmente expone las consecuencias que estos programas están teniendo sobre la región.

En el cuarto, se muestra la Estrategia de seguridad en Centroamérica presentada en la Conferencia Internacional de Apoyo en Guatemala. De igual manera, aborda los componentes, proyectos priorizados, mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

El capítulo 5 expone a Nicaragua en particular los recursos con que el Estado cuenta para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. El Estado también cuenta con instituciones e instrumentos jurídicos para hacer frente a estas amenazas. De igual manera se presenta los recursos con que el Estado de Nicaragua cuenta en la práctica. Se presentan dos casos que expresan la realidad del país a pesar de la existencia de factores diversificados como la cultura, costumbres y distancia.

II- Marco Conceptual

El fundamento conceptual de la investigación “Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el marco de la seguridad regional centroamericana” serán los siguientes:

Amenaza

Es una función de la capacidad del enemigo y la intención de llevar a cabo los ataques.

Crimen organizado

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, define en su Artículo 2. inciso a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Desafío

Contender, competir con alguien en cosas que requieren fuerza, agilidad o destreza.

Droga

Toda sustancia que introducida en el organismo vivo modifica sus funciones fisiológicas y psicológicas con efectos estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno. Para efectos de esta investigación se entenderá como drogas: la cocaína, marihuana y heroína.

Estado de tránsito

Es el país de tránsito a través de cuyo territorio se trasladan dinero, armas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y sustancias controladas de carácter ilícito y que no es el punto de procedencia ni el de destino definitivo.

Narcoactividad

Conjunto de actividades ilegales relacionadas con las drogas, que implica la producción, tráfico, distribución y consumo, pero además otros crímenes o delitos derivados como: lavado de dinero y activos, homicidios dolosos, secuestros, extorsiones, tráfico y trata de persona, tráfico de armas, sicariato, robo de vehículos.

Narcotráfico

Es el comercio ilegal de drogas en grandes cantidades, manejados por la delincuencia organizada. (Nicaragua, 2005) Se entiende por Narcotráfico el circuito generado por el mercado de las drogas ilegal: producción, tráfico, venta o expendio, y consumo.

Riesgo

Es una función de la probabilidad y el daño, es decir, la probabilidad de un evento en particular y qué daño puede este generar a la organización.

Seguridad

La palabra seguridad viene del término latín *securitas/securus*, la que a su vez proviene del de *sine cura*. *Sine* significa sin y *cura* se refiere a preocupación, problema atención. (Gómez, 2004, pág. 18) El término denota una condición de carácter aspiracional que describe una situación de ausencia de amenazas o riesgos para un determinado entorno social y natural.

Seguridad Democrática

La seguridad democrática es un conjunto de principios planteado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, cuyos aspectos más importantes son : El reconocimiento del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la subordinación de los ejércitos a la autoridad civil, la integralidad e indivisibilidad democrática, la solución pacífica de controversia, la armonización , coordinación y cooperación de las políticas de seguridad y defensa, el control de fuerzas y armamentos, y las amenazas a la seguridad como narcotráfico, tráfico ilegal de armas, crimen organizado, tráfico de personas, lavado de dinero y terrorismo.

Seguridad Multidimensional

La Organización de los Estados Americanos en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en 2003, establece una nueva concepción del concepto de seguridad de alcance multidimensional. La Declaración sobre Seguridad en las Américas en el punto II, inciso 2 establece: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y

a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Seguridad Nacional

Para el contexto de la investigación el concepto de seguridad nacional empleado será el que define el Estado de Nicaragua en el Libro de la Defensa Nacional como “una condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial, paz y justicia social, que en el marco institucional de estado social de derecho, provee las garantías necesarias a la Nación para la vigencia de sus intereses y objetivos nacionales, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión, así como el goce de las libertades individuales y los derechos políticos, conforme a la ley. Si bien no es un fin en sí mismo, la seguridad nacional es un propósito genérico del Estado que involucra a todas las fuerzas de la Nación, expresadas en el poder nacional”.

Sicariato

Modalidad del crimen. Es un homicidio doloso cometido por una persona, contratada por una tercera persona para privar de la vida a otra, a cambio de dinero.

Vulnerabilidad

Es la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante, o la incapacidad para reponerse después de que ha ocurrido un desastre.

Antecedentes de investigación

Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada

Este informe de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, realizado en marzo de 2007, analiza algunas de las vulnerabilidades de la región a la delincuencia organizada, debido a una serie de factores internos, en particular las presiones sociales y económicas, la falta de capacidad para hacer cumplir la ley y los antecedentes en materia de conflictos y gobiernos autoritarios. Se analiza más detalladamente la naturaleza de la delincuencia organizada y la violencia en la región. Por último, se examina la manera en que el problema de la delincuencia está socavando las iniciativas de desarrollo.

Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de Fronteras: Nicaragua, Costa Rica y Panamá

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP pretende poner en marcha un debate sobre las tareas a emprender en las fronteras de los tres países. Este reporte realizado en septiembre de 2010, es resultado de casi un año de trabajo de campo en una diversidad de comunidades de frontera y del Caribe de los tres países. Se reporta desde una perspectiva presencial, valiéndose de entrevistas a profundidad con autoridades gubernamentales, líderes comunitarios, locales y nacionales, tratando de identificar cual es la problemática, características y ramificaciones asociadas a las operaciones de la criminalidad organizada en sus comunidades, sobre todo las relacionadas con el tráfico internacional de drogas.

Seguridad y Crimen Transnacional Organizado: una propuesta de acción para Centroamérica

La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, laRED, acordó aportar este estudio sobre “Seguridad y Crimen Organizado Transnacional en Centroamérica”, en la modalidad de un Policy Paper, realizado en marzo del 2011 para contribuir, con la capacidad instalada de sus instituciones miembros a lo largo del istmo, con análisis y propuestas a los tomadores de decisión, tanto públicos como privados. Este tiene por objeto aportar insumos para el análisis del crimen organizado transnacional, generando lineamientos que contribuyan con la política regional de seguridad democrática centroamericana, cubriendo áreas de prevención, persecución de los delitos, rehabilitación

y reinserción social. De forma tal, que se incrementen los niveles de seguridad y que ello contribuya al desarrollo económico y social de los países de Centroamérica.

Seguridad Ciudadana 1998-2010, Nicaragua: Riesgos, Retos y Oportunidades

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD presenta una descripción analítica parcial, cuantitativa y cualitativa sobre la seguridad ciudadana en Nicaragua. Subtitulado “Entre los riesgos, retos y oportunidades”, sondea lo heterogéneo y diverso de los desafíos y amenazas a la seguridad desde los hechos y las percepciones sociales, en lo nacional y local. El informe muestra los aspectos relevantes de lo que se ha definido en su concepto como el riesgo y la percepción de riesgo a ser víctima de un delito, enfocándose en los homicidios, robos en sus distintas modalidades, violaciones, lesiones, plagios y secuestros. También aborda la violencia intrafamiliar y la delincuencia organizada en lagunas de las manifestaciones más frecuentes en Nicaragua: el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, el tráfico de personas.

Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo

El Banco Mundial presenta en este informe, un análisis detallado de las tres causas principales de la violencia en la región: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la disponibilidad de armas de fuego, realizado en 2011. Asimismo, examina la debilidad de las instituciones judiciales como un alto factor de riesgo frente a la expansión del crimen y la violencia generalizada. Este informe sostiene que las estrategias exitosas requieren acciones a lo largo de múltiples frentes que combinen la prevención, la reforma del sistema de justicia penal, en paralelo con enfoques regionales en las áreas de tráfico de drogas y armas de fuego.

III- La seguridad en Centroamérica

Orígenes de la violencia en Centroamérica

Las guerras civiles en Centroamérica llegaron a su fin a través de procesos de negociación política entre gobiernos y fuerzas irregulares. En Nicaragua, fue un pacto político entre el gobierno entrante de la Unión Nacional Opositora, UNO, y el saliente del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN. El “Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua”, conocido como Acuerdos de Transición, fue negociado y alcanzado en un corto período de tiempo, entre el 27 de febrero y el 27 de marzo de 1990. Por su naturaleza concreta y precisa el Protocolo facilitó un grado relativamente alto de cumplimiento de los compromisos adquiridos, particularmente en materia de Seguridad y Defensa: redimensionamiento de efectivos, drástica reducción del gasto de Defensa, despartidización y subordinación a la autoridad del poder civil legítimamente constituido (Cajina, 2008).

Luego de dilatados y complejos procesos de negociación, en El Salvador la paz se acordó finalmente, con la firma del Acuerdo de Chapultepec entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, el 16 de enero de 1992. Después de 36 años de conflicto armado interno en Guatemala concilió el cese al fuego, el 29 de diciembre de 1996 con la firma de la paz entre el Estado de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG). (Organización de las Naciones Unidas-ONU)

Los conciertos para poner fin a las guerras civiles, tenían como objetivo, además de la paz, la modernización política y económica de los países para dirimir conflictos y establecer nuevas políticas y combatir las causas estructurales —políticas, económicas y sociales— que dieron origen a los alzamientos de las fuerzas irregulares (Contra, FMLN, URNG). Esos advenimientos marcaron el fin de las guerras civiles y aspiraban a que dieran inicio a una era de paz, libertad, democracia y desarrollo, como se consignó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TDMSCA-San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995). Sin embargo, la realidad muestra que ese deseo sólo quedó plasmado en los acuerdos firmados entre las partes en conflicto, porque además, la región

ha experimentado graves problemas socioeconómicos, consecuencia de las rígidas políticas de ajuste estructural aplicadas en todos los países.

Si bien la paz puso fin a la violencia política en Centroamérica, casi de inmediato la violencia criminal irrumpió y se instaló en El Salvador, Guatemala y Honduras, lo que puso en evidencia la existencia de una paradoja entre democratización e inseguridad, tal y como afirma el politólogo Gabriel Aguilera. “Porque por un lado, si bien el paradigma de la democracia liberal no tiene ningún contestatario y ello se ha traducido en la sustitución de los regímenes autoritarios por democracias y en la imposibilidad de los cambios de gobierno mediante golpes de Estado clásicos, en especial desde la vigencia de la Carta Democrática Interamericana (Lima 11 de septiembre de 2001), así como al fortalecimiento del poder civil sobre los militares, esto no ha dado lugar a sociedades que se desenvuelvan dentro de una cultura de paz; por el contrario, se han desarrollado nuevas formas de conflictos violentos e inseguridad”. Esto se puede constatar en la distribución de la riqueza y el ingreso en los países, lo que provoca la exacerbación de situaciones de conflicto, como se verá a continuación. Por otra parte, “la globalización, si bien maximiza a límites no conocidos la transmisión de conocimientos y el intercambio económico, también debilita al Estado nación y su capacidad de ejercer soberanía. Igualmente, la apertura mundial de espacios entre estados y personas es aprovechada por la transnacionalización del crimen”. Esta paradoja se observa en Centroamérica. (Aguilera, 2008)

De acuerdo con el Banco Mundial entre los factores clave generadores del crimen y la violencia en la región, sobresalen: el tráfico de drogas, la violencia juvenil, la masiva disponibilidad de armas y, como factor agravante, las debilidades de las instituciones del sistema de justicia penal. “La pobreza, la desigualdad social y la ausencia de oportunidades económicas para los jóvenes, así como la emigración, son factores que han permitido que el narcotráfico prospere en la región”. (Mundial, 2011)

Centroamérica es ruta de paso, puente natural entre América del Norte y América del Sur. Cerca del 90% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por Centroamérica y México. Con casi 50 por ciento de sus 45 millones de habitantes viviendo en condiciones de pobreza, Centroamérica es “una de las zonas más violentas del mundo”. (Mundial, 2011).

Sin embargo, no existe evidencia alguna que demuestre una relación de causalidad entre pobreza y delincuencia. Los países más seguros de Centroamérica son Costa Rica y Nicaragua, y entre ambos existe una notable brecha en la distribución de la riqueza y el ingreso. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, 2007) Aunque resulta sencillo constatar que la inmensa mayoría de los delitos son cometidos por personas que provienen de entornos sociales en los que prima la marginalidad, el desempleo o subempleo, la exclusión y la falta de oportunidades.

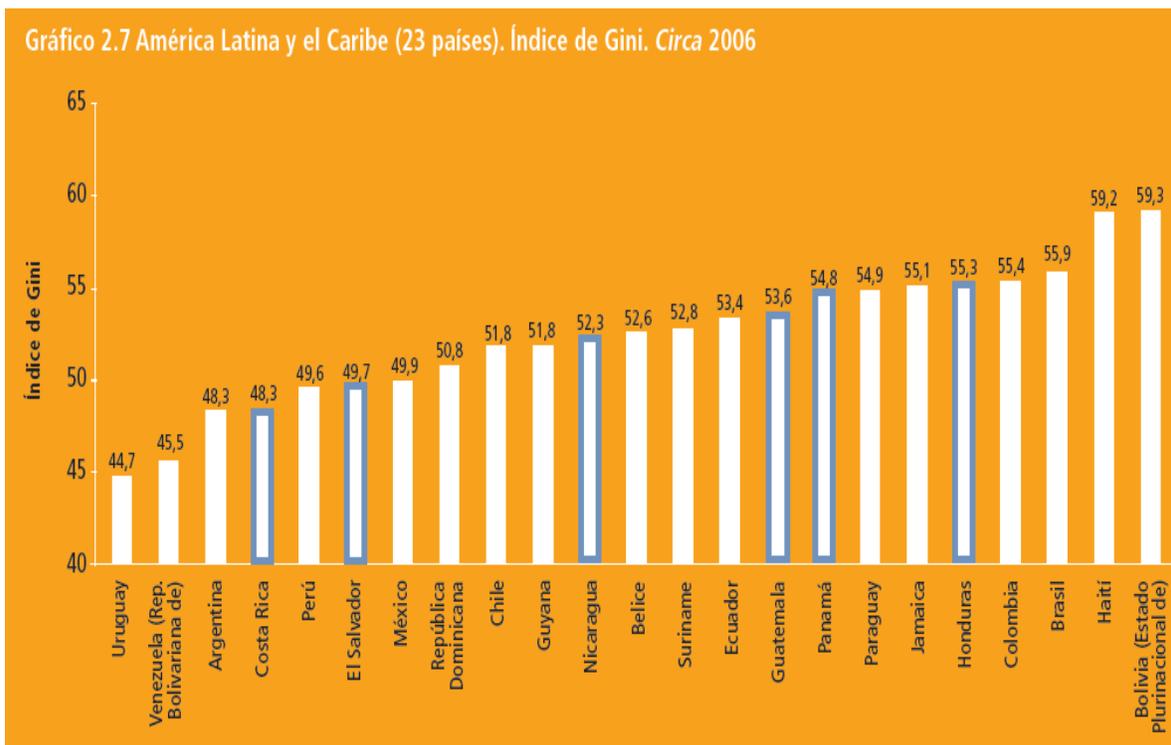
Existen otros aspectos que influyen en las posibilidades de un país para enfrentar altos índices de delincuencia, como la ya referida falta de oportunidades, desigualdad de acceso a posibilidades de “ser” o “hacer”, desigualdad de ingresos, educación y otros indicadores de logro social, así como desigualdad en términos de participación e influencia política, entre otras dimensiones relevantes. En todos los casos, la desigualdad es resultado de una combinación de factores y no puede ser explicada por una causa única, es decir que se trata de un fenómeno multicausal. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010)

“Centroamérica es una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo, junto con América del Sur y el África Subsahariana”. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, 2007) Como se muestra en la ilustración siguiente, cuatro de los seis países de la región (resaltados con distinto color) figuran entre los de más alto nivel de desigualdad, en términos de distribución de ingresos. Los niveles de desigualdad más altos en Centroamérica son: Honduras con un coeficiente Gini¹ de 55.3, el más alto, seguido por Panamá con 54.8, que es un caso que llama poderosamente la atención ya que este país acusa un PIB 2011 de US\$ 50.250 millones (estimado) y un PIB per cápita 2011 de US\$ 13.600 (estimado), los altos niveles de inversión extranjera y la pujante actividad comercial favorecida por el canal interoceánico. Estas disparidades llevan a concluir que la distribución de la riqueza y el ingreso es uno de los problemas más

¹ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad, tradicionalmente utilizada para medir la desigualdad en la distribución individual del ingreso en un país. El coeficiente asume valores entre cero y uno, de forma tal que cero se corresponde con la perfecta igualdad (describe el caso hipotético en el que todas las personas tienen los mismos ingresos) y uno se corresponde con la perfecta desigualdad (caso extremo hipotético en el que una sola persona posee todos los ingresos). Así, cuanto mayor sea la desigualdad en los ingresos, más alto será el valor del coeficiente de Gini. El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado como porcentaje. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010, pág. 22)

acuciantes del país. Guatemala tiene un índice de desigualdad de 53.4, y Nicaragua 52.3, superado por El Salvador con 49.7, a pesar de los niveles de criminalidad existentes en el territorio; y Costa Rica 48.3, siendo éste el más bajo de Centroamérica.

Ilustración 1: Índice de Gini de Centroamérica



Fuente: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010

Esto no debe conducir a criminalizar la pobreza; sin embargo, llama la atención ver la relación existente entre los niveles de desigualdad con las tasas de homicidio. Guatemala y Honduras, son dos países del “Triángulo Norte” que están severamente afectados por la criminalidad, como se verá a continuación. Pero como se indicó antes, El Salvador tiene uno de los índices de desigualdades más bajo, superado solamente por Costa Rica, pero acusa elevados índices de criminalidad, lo que sugiere con mucha fuerza que no exista una relación directamente proporcional entre desigualdad y criminalidad.

En 1998, Laura Chinchilla, entonces Ministra de Seguridad y actual presidenta de Costa Rica explicaba que entre las causas de la violencia en Centroamérica concurren: “a) la exclusión social, entendida como el deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano (familia, educación, vivienda, empleo, pobreza, etc.); b) la asimilación

de patrones culturales violentos, algunos generados por los conflictos armados, otros por los medios de comunicación masiva; c) los patrones de consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas; d) las consecuencias del conflicto armado en varios países de la región, que dejaron como secuela un amplio trasiego de armas de fuego así como la existencia de grupos que asumen la violencia como estilo de supervivencia, y e) la ubicación territorial de la región entre los principales países productores de drogas y los mayores mercados de consumo de la misma”. (R., 2006)

Esta caracterización de la inseguridad en la región incluye limitaciones al acceso de los sistemas de salud, educación, infraestructura, judicial y al mercado de trabajo. Debido a los pocos recursos de las instituciones del Estado para garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, estas debilidades estructurales, son aprovechadas por los narcotraficantes para convencer a sectores de la población para que les brinden soporte logístico a sus medios navales y aéreos, almacenamiento y protección de la mercancía y garantizar sus rutas en zonas en donde la presencia del Estado es mínima o inexistente. Estos factores indican que, reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso es uno de los mayores desafíos para los gobiernos de la región.

Capacidades operativas institucionales

Al comparar la capacidad de movilización de las drogas del narcotráfico hacia América del Norte en relación con la capacidad de los Estados para proteger sus costas y mares territoriales, se evidencian las debilidades de éstos frente a las organizaciones criminales. Con una población de 45 millones de habitantes y 530,848 km² de territorio continental, las líneas costeras de Centroamérica se extiende a lo largo de 6.217 km, 3,595 km. en el Pacífico y 2,622 km. en el Caribe, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Líneas Costeras de Centroamérica

Líneas Costeras de Centroamérica (en kilómetros lineales)			
	Pacífico	Caribe	Total
Guatemala	255	148	403
El Salvador	332	-	332
Honduras	163	640	803
Nicaragua	410	551	961
Costa Rica	1,016	212	1,228

Panamá	1,419	1,071	2,490
TOTAL	3,595	2,622	6,217

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de cada país

Las fuerzas navales de los ejércitos de Centroamérica son las encargadas de la defensa, seguridad y protección de la soberanía nacional de las aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental de cada uno de los países centroamericanos. Por esta razón, es necesario presentar sus capacidades institucionales: cantidad de efectivos, equipamiento y medios, subrayando la tasa efectiva del personal militar² por kilómetros de las costas en la lucha contra el narcotráfico internacional. En tal sentido, la tabla siguiente muestra los recursos de las fuerza navales de los ejércitos centroamericanos.

Tabla 2: Capacidades Operativas institucionales de Centroamérica

<i>Capacidades operativas institucionales</i>						
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Efectivos	897 650 infantes de reserva 2 batallones	700 (incluyendo unos 90 de infantería naval y fuerzas especiales) Fuerzas Especiales 1 compañía	1,400 3 compañías independientes	800 (est)	Guardia Costera 400	Servicio Marítimo Nacional 600 1 Airwing HQ localizado en Amador
Patrulleras y costeras de combate	Mas de 39	39	35	24	20+	45
Lanchas patrulleras en costas	6 <i>Cutlass</i> 1 <i>kukulkan</i> (US Roadsword) 2 <i>Sewart</i> 1 <i>Dauntless</i> (todas las embarcaciones de menos de 100 toneladas)	3 <i>Camcraft</i> (30m) 3 de menos de 100m LANCHA MEDIAS DE DESEMBARC O 3	Lanchas patrulleras 7: 6 <i>Swift</i> ; 26m Lanchas Rápidas Costeras 3 <i>Guaymuras</i> (<i>Swift</i> 31m)	3 <i>Dabur</i> de menos de 100 toneladas; 2 <i>Zhuk</i> (de dudosa capacidad para el servicio) menos de 100 toneladas;	1 <i>Isla del Coco</i> (US <i>Swift</i> 32 m) 1 <i>Astronauta</i> (US <i>Cape</i>) 5 menores de 100 toneladas	1 <i>Independencia</i> (US <i>Balsam class</i>) 2 <i>Panquiaco</i> (UK <i>Vosper</i> 31.5m)

² La tasa efectiva de personal militar por km lineales, se obtiene dividiendo:
Total de efectivos militares/total de km de costa x 4 km de costa

				(PSU)	3 Point menos de 100 toneladas	
Patrulleras fluviales	19	33 <i>River Boat</i>	Lanchas rápidas ribereñas <i>Copan</i> menos de 100 toneladas (US <i>Guardian</i> 323m) Patrulleras fluviales 9: 5 diversas menores de 100 toneladas; 4 BW-32 Diversos botes/lanchas 15 (botes de río)		10 varios	3 varios 3 <i>Chiriqui</i> menos de 100 toneladas 1 <i>Negrita</i> menos de 100 toneladas 5 <i>Tres de Noviembre</i> menos de 100 toneladas (US <i>Point</i>) 1 US MSB Class (MBS 5)
Botes de patrullas en costas	6 <i>Vigilante</i> 3 BW-32		ANFIBIOS – 1 Lancha de desembarco y servicios	Lanchas patrullero s de asalto 19		29:4 (Nor- Tech 43) 25 varios

Fuente: International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010 (versión electrónica). Traducción libre del inglés al español

Los datos de la tabla anterior son engañosos, particularmente en lo que se refiere a los medios de superficie con los que cuenta cada uno de los estados de la región, ya que por un lado se trata de embarcaciones con un relativo grado de obsolescencia, muchas de ellas de “dudosa capacidad para el servicio”, y cuya velocidad de desplazamiento es menor que la de las lanchas rápidas impulsadas por potentes motores fuera de borda que utilizan los narcotraficantes.

Por otra parte, es preciso señalar que Costa Rica y Panamá no tienen ejércitos formalmente constituidos; sin embargo, para luchar contra el narcotráfico y resguardar la seguridad nacional, ambos países han creado unidades diferenciadas de la Fuerza Pública, en el caso de Costa Rica, y la Policía Nacional, en el de Panamá. Por la naturaleza de la misión: garantizar la defensa de la soberanía e integridad del territorio y luchar contra el narcotráfico, estas nuevas fuerzas deben tener una formación, organización y disciplina

militares, y estar dotadas de armamento y medios propios de un ejército, distintos de los de una típica fuerza pública o policía.

La tasa de efectivos por cada 4 km en Centroamérica es asimétrica: la de Guatemala y El Salvador es de 8 cada uno; la de Honduras casi 7; la de Nicaragua 3; Costa Rica 1; e igual Panamá. Como puede constatarse, la relación efectivos-kilómetros lineales mostrada es asimétrica. Por ejemplo, Panamá y Costa Rica por sus líneas costeras, además de su proximidad a Colombia, el mayor productor de cocaína en el mundo, deberían tener más efectivos y medios; y por las mismas variables, El Salvador menos. Esto evidencia que las cantidades de efectivos están invertidas para esos países. Cabe destacar que la Fuerza Naval salvadoreña es la que en términos relativo y a pesar de no tener costas en el mar Caribe cuenta con más efectivos en Centroamérica, con relación a la extensión de su línea costera.

Guatemala, por su proximidad a México, país en donde los cárteles de la droga están bien estructurados, posee una tasa de 2 efectivos por kilómetro de costa, que realmente no es suficiente. Honduras, tiene una tasa efectiva de 1 km de costa por hombre. La cobertura que un hombre tiene sobre 1 km es realmente baja, debido a que no hay un respaldo por cualquier emergencia que se pueda presentar. Nicaragua debería tener un efectivo más para que quede aparentemente paralela a Honduras, sin embargo, no es suficiente debido a la falta de efectivos y medios para resguardar eficazmente las costas ante la amenaza del narcotráfico.

En resumen, las capacidades operativas de las Fuerzas Navales centroamericanas, en relación a la extensión de la línea costera y medios, con los efectivos militares no es suficiente para una amenaza transnacional como es el narcotráfico internacional. Como se indicó anteriormente, el narcotráfico está utilizando esta desventaja estructural de los Estados para incrementar su poder sobre las comunidades de la línea costera de Centroamérica, debido a que están incurriendo al sistema mano-mano, es decir, una de las partes solicita apoyo para las actividades ilícitas, y la otra, recibe algo a cambio por esa ayuda dada, que siempre es económico debido a las desigualdad de condiciones en la distribución del ingreso y riqueza de la zona.

Las dos Centroaméricas

La violencia criminal ha dividido en dos a Centroamérica: los países del denominado “Triángulo Norte” —Guatemala, El Salvador y Honduras—, y los del llamado “Triángulo Sur” —Nicaragua, Costa Rica y Panamá—. Esta división es un recurso metodológico para fines del estudio de la violencia y la criminalidad, tomando como parámetro de referencia la tasa de homicidios por 100.000 habitantes para diferenciarlos.

El Estudio Global sobre el Homicidio 2011 (en adelante Estudio Global-UNODC) muestra que los delitos a mano armada están incrementando los crímenes violentos en Centroamérica, la única región del mundo donde se evidencia tasas de homicidios en ascenso. El tráfico de drogas y el crimen organizado son responsables de una cuarta parte de las muertes causadas por armas de fuego en las Américas.

Como puede observarse en la siguiente tabla son claras las tendencias de las tasas de homicidios³ en Centroamérica entre 1995 y 2010, que ha aumentado en cuatro de los seis países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá) en los últimos cinco años, siendo Honduras, con 82.1 homicidios por 100.000 habitantes, el caso más grave. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011)

En la siguiente ilustración, se puede apreciar el incremento de los homicidios en la región entre 1995 y 2010, así como las variaciones de país a país y la existencia de las dos Centroaméricas. Nicaragua presenta una tasa de homicidio por 100,000 habitantes casi cinco veces menor que las de Guatemala, El Salvador y Honduras, sólo superior a la de Costa Rica por casi 2 puntos, siendo en términos relativos la menos acelerada de la región. Honduras acusa un incremento a partir de 2005; En Guatemala aumentó de dos a tres puntos en 2006, sufrió un leve descenso en 2007, pero aumentó nuevamente en 2008. El caso más sorprendente es Panamá que se mantuvo relativamente estable entre 1997 y 2006, pero experimentó un repunte entre 2007 y 2009.

³ La fórmula para calcular esta tasa es: $TH = (NTP/TP) * 100,000$ habitantes. En donde:

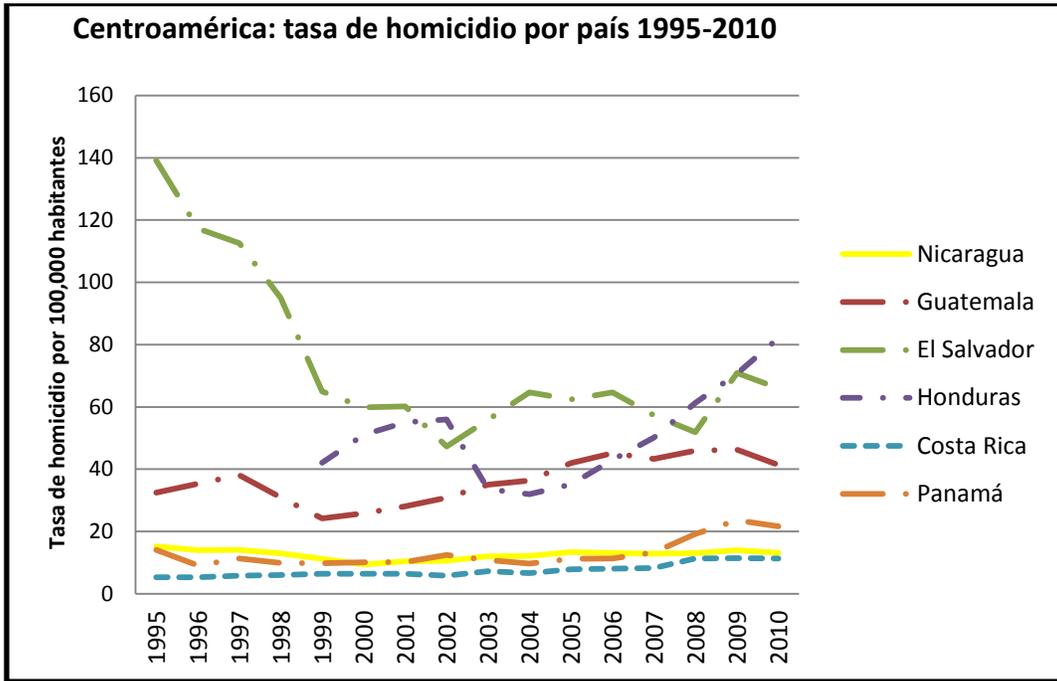
NTP= Número total de homicidios

TP= Población total

TH= Tasa de homicidios

Indicadores del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (Disponible en sitio web)

Ilustración 2: Centroamérica: tasa de homicidio por país 1995-2010



Fuente: UNODC Global Study on Homicide 2011. Traducción libre de la versión en inglés

En la siguiente tabla se muestran las variaciones de las tasas de homicidios entre las dos Centroamérica. La media de los países del Triángulo Norte es, en valores absolutos, de 5,428 del total, que corresponde a un 63.1 por ciento. El Triángulo Sur, en cambio, tiene una media de 684, correspondiente a 15.3 por ciento. Esta disparidad existente soporta, desde una perspectiva analítica, la tesis de la existencia de dos Centroaméricas, dos realidades claramente diferenciadas en una misma región.

Tabla 3: Cantidad y Tasa de homicidios por país y fuente 2010

Región	País	Cantidad	Porcentaje	Año	Fuente
Centroamérica	Guatemala	5,960	41.4	2010	Policía Nacional
	El Salvador	4,085	66.0	2010	Policía Nacional
	Honduras	6,239	82.1	2010	Policía Nacional
	Nicaragua	766	13.2	2010	Policía Nacional
	Costa Rica	527	11.3	2010	Ministerio de Justicia
	Panamá	759	21.6	2010	Policía Nacional

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estudio global sobre homicidios 2011. Traducción libre de la versión en inglés

Estas cifras muestran los altos índices de criminalidad existentes en el Triángulo Norte, y los niveles de inseguridad y las tendencias a la posibilidad de victimización, así en los países del Triángulo Sur, a la que los ciudadanos están expuestos. El efecto más profundo de la criminalidad es el deterioro de la relación armónica entre gobernantes y gobernados, piedra angular de la gobernabilidad democrática. La obligación esencial del Estado es velar por la seguridad de los ciudadanos, pero al no garantizarla se genera desconfianza en las instituciones responsables de la aplicación de la ley (policías y fiscalías), lo que ha traído como consecuencia el incremento de la demanda de servicios de seguridad privada.

Seguridad privada

En las dos últimas décadas, la seguridad privada en Centroamérica ha alcanzado notables niveles de crecimiento y desarrollo como consecuencia del incremento de la demanda, catalizada por el aumento de la inseguridad, ya que el Estado no es capaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus bienes (personas naturales y jurídicas). Como se verá más adelante, los datos que se ofrecen país por país son reveladores.

La seguridad es un bien público que el Estado debe proveer en virtud del contrato social básico que existe entre el Estado y los ciudadanos, mediante el cual el ciudadano cede su derecho a la defensa propia que reitera el monopolio de la violencia legítima y del uso de las armas, a cambio de que éste le proteja de cualquier amenazas contra su integridad, su patrimonio y la calidad de vida. (Gómez, 2004, págs. 53-54)

El incremento de las empresas de seguridad privada no es privativo de ningún país sino que es una tendencia regional y mundial. Los ciudadanos invierten recursos para garantizar la seguridad de su familia, bienes y patrimonio. Pero es preciso señalar que la seguridad privada es intrínsecamente paradójica ya que al ser una mercancía que se ofrece en el mercado, sólo puede ser adquirida por quienes tienen los recursos para costearla, lo que inevitablemente conduce a la desdemocratización de la seguridad y contradice los postulados fundacionales del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: seguridad para todos y de todos, sin exclusión ni discriminación.

En Nicaragua, los servicios de seguridad privada surgen ligados a la drástica transformación de la economía que, luego de los comicios generales de febrero de 1990,

pasa de un modelo centralmente planificado a uno de libre mercado, regido por las leyes del mercado en el que la actividad económica privada inicia un proceso gradual de crecimiento y desarrollo. En segundo –y como consecuencia del anterior– los cambios en el concepto y sentido de propiedad, y por tanto en el concepto y sentido de seguridad. (Cajina, Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana, 2000). Debe también señalarse que en Nicaragua, al igual que en El Salvador, Guatemala y Honduras, la “industria de Seguridad”, término con el que las Ciencia Política en Estados Unidos, denomina el fenómeno de la seguridad privada, surge y se desarrolla con la decisiva participación de altos oficiales de las policías y los ejércitos, en activo y/o en situación de retiro.

En todos los países de la región hay leyes que regulan la seguridad privada a excepción de Nicaragua, en donde es normada por un instrumento administrativo: el Manual de la Vigilancia Civil, puesto en vigencia por el Ordeno N° 051-97, del Director General de la Policía Nacional del 31 de julio de 1997. En tal sentido, Filiberto Rodríguez⁴, Presidente de la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, afirma que “los legisladores están trabajando en una propuesta de proyecto de ley para el control de las empresas de seguridad privada, para contener el crimen organizado”. No obstante, esta afirmación resulta un tanto dudosa ya que el combate al narcotráfico y el crimen organizado, es responsabilidad directa de la Policía Nacional y no de las empresas de seguridad privada. (Rodríguez F. , 2012)

Hasta finales de enero de 2007, la participación del Ministerio de Gobernación (MINGOB) en materia de seguridad privada era relativamente marginal. El artículo 18, inciso j, de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, establecía que era atribución del MINGOB: “ratificar o cancelar el funcionamiento de los Cuerpos Privados de Seguridad que extiende la Policía Nacional; supervisar y controlar el funcionamiento de estos a través de la Institución Policial”. (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1998) Sin embargo, la Ley 612, Ley de Reforma y Adición a la Ley 290⁵, a la de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, eliminó esa función del MINGOB, dándole así a la Policía Nacional un

⁴ Entrevista con el diputado Filiberto Rodríguez, Presidente de la Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional.

⁵ La Gaceta n° 20, 29 de enero de 2007

mayor grado de autonomía funcional y, quizás más importante aún, un considerable nivel de discrecionalidad.

Según el ex Director General de la Policía Nacional Fernando Caldera, “el hecho de que no exista una ley en esta materia, no significa que la Policía Nacional no los regule. La seguridad privada no debería de ser algo por lo cual preocuparse. Yo no lo veo como un peligro –aseguró– lo veo como una oportunidad. Nicaragua está a tiempo donde se deben de tomar las decisiones adecuadas. La Policía en Nicaragua debería de estrechar las relaciones con ellas, las empresas más importantes están reguladas. Esto aumenta los recursos de la policía, porque en vez de estar restando estás sumando debido a que los efectivos policiales son pocos. Esto es un efecto positivo si lo sabemos enfocar”⁶. (Caldera, 2012)

Para el comisionado general Francisco Díaz, “un reto de la Policía Nacional de Nicaragua es articular la vigilancia privada en función de la seguridad pública para mejorar los niveles de convivencia y seguridad ciudadana. Lo importante es seguir fortaleciendo y consolidando la vigilancia privada dentro del sistema integral de la Policía, aprovechar toda su tecnología, todos sus guardas de seguridad y sus comunicaciones en función de fortalecer la seguridad pública”. (Díaz, 2012)

Las afirmaciones de Caldera y Díaz son correctas; sin embargo, es preciso subrayar que la mejor manera de estrechar las relaciones entre la policía y las empresas de seguridad privada, debería comenzar por la aprobación de una ley que regule su funcionamiento, algo que las mismas empresas han solicitado con insistencia, pero que la Policía Nacional no parece tener interés, quizás porque pudiera significar la pérdida de las facultades discrecionales que ahora detentan.

Las empresas de seguridad han alcanzado un considerable nivel de desarrollo y operan, casi sin excepción, sobre la base de un modelo disuasivo, es decir, suponiendo que la sola presencia física de sus agentes armados es suficiente para que los delincuentes queden persuadidos de la imposibilidad de cometer cualquier ilícito. (Cajina, Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana, 2000) Esto es discutible en relación con la eficacia de su acción. Un ejemplo relativamente reciente es el robo a un millonario

⁶ Entrevista con el ex Director de la Policía Nacional (1992-1996), además de ser el Primer Comisionado en retiro.

cargamento de equipos informáticos y eran custodiados por un vehículo con agentes de seguridad privada, sin que éstos pudieran impedir el asalto. (La Prensa, 2012)

Este es uno de los hechos que evidencia las relativas debilidades del modelo disuasivo empleado por las empresas de seguridad privada, sobre todo cuando se utiliza como modalidad única; pero cuando el personal de esas empresas no está entrenado ni armado para enfrentar con éxito formas superiores de organización a las de la delincuencia común; y finalmente, que las empresas de seguridad privada no están capacitadas para ofrecer servicios realmente profesionales de seguridad, la especialidad más importante de la seguridad privada. (Cajina, Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana, 2000)

Drogas y homicidios por país

Washington incluye a Centroamérica en la lista de los “países grandes de tránsito” de la droga que fluye hacia Estados Unidos desde los países productores de Suramérica, tal como se indica en el *International Narcotics Control Strategy Report 2012* (en adelante *INCSR 2012*)⁷ al Congreso. (AFFAIRS, 2012). Sin embargo, es preciso subrayar que éste no diferencia entre los países productores y los países de tránsito, lo que en sí mismo es una debilidad metodológica que no permite apreciar correctamente dónde se produce la droga y a través de qué países se traslada.

El fenómeno de las drogas afecta a todos los países de Centroamérica sin exclusión; sin embargo en cada uno tiene expresiones diferentes como se muestra a continuación.

Guatemala

De acuerdo al *INCSR 2012*, en 2011 Guatemala incautó 3.96 toneladas métricas de cocaína. Es importante hacer notar que este país carece de información actualizada sobre las tasas de consumo de drogas, pero la UNODC estima que el 0.2% de la población entre 15 y 64 años consume cocaína. (AFFAIRS, 2012). En ese año, las fuerzas de seguridad incautaron a las redes del narcotráfico, bienes que incluyen vehículos, embarcaciones, armas de fuego y municiones por más de 5,47 millones de quetzales, unos US\$701.647. (Noticias TERRA, 2011) Igualmente UNODC, señala que la tasa de homicidios en 2010

⁷ Los datos que ofrece el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, *International Narcotics Control Strategy Report 2012* (INCSR) se utilizan para la determinación del Congreso y del Presidente sobre la asistencia financiera en la lucha contra las drogas para el año fiscal 2013

fue de 41.4 por 100,000 habitantes. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011)⁸

Hasta finales de 1996, el sistema de seguridad pública se encontraba conformado por tres cuerpos: Policía Nacional, Guardia de Hacienda y Policía Militar Ambulante, con entrenamiento castrense, dedicados al control de la población en el contexto de la guerra civil. Con la firma del “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática” de 1996 se reestructura el sistema y se crea la Policía Nacional Civil, separada orgánica y funcionalmente del Ejército.

El artículo 9 de la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto N° 11-97⁹, prescribe que ésta “es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Según un Estudio de RESDAL 2010, esta institución consta de un total de 24,992 efectivos policiales”.

La criminalidad que afecta a la sociedad guatemalteca y la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus bienes ha tenido como consecuencia el crecimiento acelerado de empresas de seguridad privada. Según un estudio de la RESDAL, existen 150 empresas de seguridad privada, que emplean a 51,024 personas y se registran 33,924 armas de fuego, superando en recursos y efectivos a la Policía Nacional Civil. La seguridad privada es regulada por el Decreto N° 50-2010 del 23 de noviembre de 2010, momento a partir del cual se comienza a trabajar en los registros y controles sobre la actividad de la seguridad privada. ((RESDAL), 2011, pág. 47)

El Salvador

La prioridad del gobierno salvadoreño en materia de seguridad es la prevención efectiva y el combate a la delincuencia común, la criminalidad y la violencia social y de género. Aunque los niveles de los flujos de narcóticos son difíciles de precisar con exactitud, en 2011 las autoridades salvadoreñas incautaron 649 kg de cocaína, 1.7 kg de crack, 1,079 kg de marihuana y 2.5 kg de heroína. (AFFAIRS, 2012)

⁸ Ver Anexo: Tabla de homicidios de Centroamérica (Disponible en Sitio Web)

⁹ (Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto N° 11-97, 1997)

Las pandillas (maras) transnacionales están involucradas en el narcomenudeo, como parte importante de la cadena de suministro para las organizaciones de traficantes mexicanos y colombianos. El consumo de drogas entre los salvadoreños, especialmente entre los jóvenes, es una preocupación creciente. Aunque el Gobierno no cuenta con estadísticas confiables sobre el consumo, la UNODC estima que un 0.4% de la población entre 15 y 64 años consume cocaína. A pesar de las estadísticas, existen pocos programas de gobierno para la rehabilitación de adicción a las drogas. (AFFAIRS, 2012)

La criminalidad y la violencia son fenómenos que van de la mano y crecen cada día de forma acelerada. Las estadísticas muestran que es necesario realizar mayores esfuerzos para prevenir y disminuir los altos índices de homicidios. El Estudio Global de la UNODC indica que la tasa de homicidios en 2010 fue de 66 por 100,000 habitantes. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011)

El artículo 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (PNC), Decreto NS. 269, establece que “la PNC, tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.” (Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Decreto NS. 269, 1992) De acuerdo a el estudio de la RESDAL, en 2010 contaba con 20.558 efectivos.

Sin embargo, los esfuerzos de la PNC no han sido realmente eficaces para disminuir o al menos frenar los altos índices de delincuencia y criminalidad. Esto ha conducido al incremento de las empresas de seguridad privada, cuyo funcionamiento es regulado por el Decreto N° 227 de la Asamblea Legislativa de la República, del 24 de enero de 2001. Es a partir de esta fecha cuando se comienza a llevar registros y controles sobre esta actividad. En 2010 se registraron 431 empresas de seguridad privada con un total de 25,055 agentes y 19.319 armas registradas.

De igual manera, la Fuerza Armada ha ampliado su papel en el ámbito de la seguridad pública cooperando con efectivos y medios en tareas de patrullaje urbano, comandos para combatir al crimen organizado, e incluso brindando seguridad perimetral a los centros penitenciarios. ((RESDAL), 2011, pág. 32)

Por otra parte, es preciso señalar que a mediados de marzo de 2012 se conoció, en versiones encontradas y de diferentes fuentes, que el Gobierno, la Iglesia Católica, un exguerrillero del FMLN y las dos principales pandillas de este país —Mara Salvatrucha y Barrio 18— había alcanzado un acuerdo para reducir los índices de homicidios, lo que aparentemente se ha logrado, al menos en parte, ya que luego de ese pacto el país ha experimentado una drástica reducción de los homicidios, el 90 por ciento de los cuales son cometidos por las maras según fuentes oficiales. Esta negociación y sus resultados parecieran indicar que el Gobierno ha dejado atrás sus políticas de “mano dura” y súper mano dura”, basadas en la intervención represiva, tratando de desandar lo andado para abordar la violencia juvenil como debió hacer desde el inicio, es decir entender ésta como un fenómeno de hondas raíces económicas, sociales y culturales que debió haberse enfrentado con una política de “mano inteligente” que privilegiara la prevención y la apertura de oportunidades en educación, salud, recreación y empleo para jóvenes tradicionalmente excluidos.

Honduras

Este país, el más violento del mundo, según Naciones Unidas con 82.1 por 100,000 hab. es uno de los más vulnerables frente a la criminalidad, la violencia, la narcoactividad y la delincuencia común. Al igual que en el resto de Centroamérica, los narcotraficantes utilizan su territorio para sus actividades ilícitas. Con una limitada presencia del Estado y débil desarrollo institucional, la costa caribeña de Honduras es especialmente vulnerable a las actividades ilícitas de los narcotraficantes.

El INCSR 2012, señala que el gobierno de Honduras, con ayuda de Estados Unidos, interceptó más de 22 toneladas métricas de cocaína y 8 kg de heroína en el territorio y las aguas adyacentes en 2011.

Una encuesta del PNUD¹⁰ en 2011 reveló que 66 de cada 100 hondureños identificaron el consumo de drogas como el principal problema de seguridad a nivel de barrio. El alcohol y los inhalantes continúan siendo las sustancias más comunes de abuso, seguida por la marihuana y la cocaína. La UNODC estima que un 0,9 por ciento de la población hondureña entre 15 y 64 años consume cocaína. (AFFAIRS, 2012)

¹⁰ El estudio no precisa si es a nivel nacional o se refiere a una ciudad específica

La tasa de homicidios en 2010 fue 82.1 por 100,000 habitantes. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011) Asimismo, el Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) indica que entre el primer semestre del 2010 y el 2011, se reflejó un preocupante incremento en delitos como el sicariato. Este informe señala que esa modalidad criminal representa el 30.9% de los homicidios dolosos. (Instituto Universitario de Democracia, 2011)¹¹

El artículo 22 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras (Decreto N° 67-2008) establece que “la Policía Nacional (PN) es la encargada de velar por la conservación del orden público; la prevención, control y combate al delito; protección de la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a la Ley en general y a los Derechos Humanos.” (Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, Decreto N° 67-2008, 2008) En 2010, la PN contaba con 14,491 efectivos ((RESDAL), 2011).

A pesar de que la policía hondureña no informó sobre desmantelamientos de organizaciones de tráfico de drogas, detuvieron a más de 80 personas por delitos vinculados con drogas. Asimismo incautaron al menos 500 millones de lempiras según estimaciones oficiales. Se trata de unas 13 casas de playa, haciendas, un hotel, terrenos, vehículos y 17 embarcaciones pesqueras. (19, 2011)

Las empresas de seguridad privada están reguladas por el Decreto N° 67-2008 de la Asamblea Legislativa del 30 de junio de 2008, y por el Reglamento para el Control de los Servicios Privados de Seguridad del 21 de septiembre de 2009. Para 2010 se reportaban 370 registradas que emplean a 14,800 guardas; existen además 228 grupos de autoprotección cuyo número de efectivos no está precisada. La Unidad de Control de Empresas de Seguridad Privada, adscrita a la PN, reconoce que habría entre 60.000 y 80.000 personas empleadas en el sector. ((RESDAL), 2011, pág. 77)

¹¹ (Disponible en Sitio Web)

Nicaragua

El narcotráfico internacional comenzó a utilizar a Nicaragua como plataforma de tránsito de droga a partir de 1990, luego de haber concluido la guerra civil de la década de los 80 del siglo pasado. (IEEPP, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2011, pág. 12). El Estudio Global-UNODC indica que la tasa de homicidios en 2010 fue 13.2 por cada 100,000 habitantes. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011). El Informe INCSR 2012, muestra que el gobierno de Nicaragua interceptó 8,800 kg de cocaína, 342 kg de marihuana y 86 kg de heroína.

El artículo 1 de la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, señala que “la misión de ésta es proteger la vida, la integridad, la seguridad de las personas y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos; asimismo es responsable de la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno, velar por el respeto y preservación de los bienes propiedad del Estado y de los particulares, brindar el auxilio necesario al Poder Judicial y a otras autoridades que lo requieran conforme a la Ley para el cumplimiento de sus funciones.” (Ley N° 228, Ley de la Policía Nacional, 1996)

En 2010 la Policía Nacional contaba con 10.492 efectivos¹², cuya estructura jerárquica se ordena en grados que corresponden a Primer Comisionado (1), Comisionado General (7), Comisionado Mayor (73), Comisionado (225), Subcomisionado (438), Capitán (409), Teniente (616), Inspector (1129), Subinspector (720), Suboficial mayor (1146), Suboficial (1954), Policía (3034) y sin grado (740).

En 2011, las autoridades policiales reportaron una disminución en las incautaciones de cocaína con relación al 2010; y un aumento de las incautaciones de dinero en efectivo, propiedades y otros medios: 50 vehículos, 6 aviones, 15 barcos, 79 armas de fuego y más de 900.000 dólares valorados en ganadería. En 2010 se incautaron 84 armas largas, 122 armas cortas, 3.256 municiones, 1 proyectil antiaéreo, 17 armas artesanales. De igual manera, se detuvo a 5.587 personas, la gran mayoría vinculadas al narcomenudeo y tráfico interno, posesión y consumo de drogas. (Policía Nacional de Nicaragua-PN, 2010)

¹² Anuario Estadístico de la Policía Nacional 2010, disponible en sitio web: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/ae2010%20PN.pdf> Los números entre paréntesis corresponden a la cantidad de efectivos por grado, p. 180

El consumo de drogas en Nicaragua aumentó en el 2011, especialmente en la costa Caribe, porque están en la ruta directa del tráfico de drogas por vía marítima. Un estudio realizado por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), revela que sólo en Bluefields, sede administrativa de la Región Autónoma del Atlántico Sur, RAAS con una población de poco más de 40 mil habitantes, habría por lo menos 180 expendios de crack, marihuana y cocaína, es decir, un expendio por cada 220 habitantes. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010, pág. 20) Esto muestra que el consumo en esta Región está en ascenso por el fácil acceso a los diferentes tipos de drogas.

Líderes comunitarios del Caribe nicaragüense y funcionarios públicos han informado sobre el creciente uso doméstico de cocaína, metanfetaminas y marihuana, sobre todo entre 16 a 35 años de edad. La UNODC informó que el 0,7 por ciento de la población de 12 a 65 años consume cocaína. (AFFAIRS, 2012)

Otro dato interesante es que la RAAS, es la zona más violenta del país. Registra 44 homicidios por cada 100 mil habitantes, en el resto del país se registran 13 por cada 100 mil habitantes. Algunos expertos comparan la tasa de homicidios de la RAAS con la registrada en Guatemala. (López, 2012) Este hecho evidencia que el narcotráfico está permeando el tejido social de las comunidades caribeñas, lo que significa que Nicaragua no es el país más seguro de Centroamérica tal como lo manifiestan las autoridades del país.

Al igual que los demás países de la región, Nicaragua experimenta un incremento en la cantidad de empresas de seguridad privada. El Registro Mercantil indica que existen 105 registradas legalmente, las que cuentan con aproximadamente 18.000 efectivos, casi el doble de los de la Policía Nacional. Se estima que el total de armas de fuego propiedad de dichas empresas ronda las 15.000. (Organización de los Estados Americanos-OEA)

Costa Rica

El Informe de la Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), indica que en el 2009 la Fuerza Pública incautó 20.875,4 kg de cocaína, 1.992.214 kg de marihuana, 17,1 kg de heroína y 209.043 kg de piedras de crack. Asimismo, el informe señala que 77,654 personas fueron detenidas por consumo en vía pública, con una edad promedio entre 15 y 39 años de edad. Además, 1.345 fueron

detenidas por tráfico de drogas y se decomisaron 238 bienes y 83 armas de fuego. (Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, 2010)

El problema de la seguridad ciudadana en Costa Rica ha tomado mayor relevancia en los últimos años. Según el Estudio Global-UNODC indica que la tasa de homicidios en 2010 fue de 11.3 por cada 100,000 habitantes, la más baja de Centroamérica. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011)

El aparato de seguridad pública de Costa Rica experimentó una reestructuración iniciada durante la administración del presidente José Figueres Olsen (1994-1998). Entonces se logró articular un consenso político nacional alrededor de la necesidad de reformar y modernizar las fuerzas policiales. Como parte de esta reforma, se adoptaron dos tipos de doctrina policial: la seguridad comunitaria y la policía de proximidad. Este modelo intentó sentar las bases de un proceso ordenado de incorporación de la comunidad a las tareas de prevención. Asimismo, se implementó la llamada “regionalización policial”. No obstante, uno de los principales problemas detectados en el sistema de seguridad es la abundancia de cuerpos policiales. (Organización de los Estados Americanos-OEA, pág. 2)

El artículo 4 de la Ley General de Policía, Decreto N° 7410, establece que “las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad; se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico”. (Ley General de Policía, Decreto N° 7410, 1994)

Los servicios de seguridad privada en Costa Rica están regulados por la Ley de Servicios de Seguridad Privados (Ley 8395), que entró en vigencia el 3 de febrero del 2004. Al igual que en el resto de Centroamérica la situación es paradójica ya que “Las empresas privadas agrupan en la actualidad a 25 mil 859 efectivos, mientras que la Fuerza Pública tiene 12 mil 299. La cantidad de agentes que laboran en este tipo de firmas (...) constituyen el doble de los que había hace siete años. Además, cada año, en el país se inscriben, en promedio, 78 nuevas empresas de seguridad privada. Según datos del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) el número de éstas, legalmente registradas, casi se triplicó entre 2004-2011”. (V., 2011)

Panamá

Este país aún no ha experimentado niveles de violencia del alcance y magnitud de los países del Triángulo Norte; sin embargo, en los últimos años se ha registrado un incremento significativo de los índices de inseguridad. Según el Estudio Global-UNODC, la tasa de homicidios en 2010 fue 21.6 por 100,000 habitantes. (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011)

Panamá sigue siendo un punto focal para las actividades ilícitas, incluido el tráfico de drogas y mercancías y el blanqueo de capitales. Por su ubicación geográfica, el canal interoceánico y el hecho de compartir frontera con Colombia, el país es cruce natural de caminos para el tráfico ilícito. Organizaciones traficantes de drogas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otras utilizan espacios alejados del Sur del territorio panameño, como la región del Darién, sus costas, y su infraestructura de transporte para el traslado de drogas y el contrabando de mercancías.

El INCSR 2012, indica que las autoridades panameñas incautaron 34 toneladas métricas de cocaína, principalmente en colaboración con los Estados Unidos. En 2010 las autoridades panameñas incautaron 49.5 toneladas de cocaína, mientras que en 2011 el gobierno panameño incautó 34 toneladas métricas de cocaína, 4.9 toneladas métricas de marihuana, 295 kg de piedras de crack y 194 kg de heroína, experimentado un descenso equivalente a una tercera parte en relación al año anterior. (AFFAIRS, 2012)

El artículo 2 de la Ley N°18, Ley Orgánica de la Policía Nacional, establece que “ésta es la institución encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder público legítimamente constituido, es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil”. (Ley N° 18, Ley Orgánica de la Policía Nacional, 1997) En 2011, la Policía Nacional, contaba con unos 18,000 efectivos. (Panamá, 2011)

El sector de la seguridad privada se rige por dos decretos ejecutivos, uno que regula el funcionamiento de las agencias de seguridad, y otro que norma las condiciones, derechos y funciones de los vigilantes de seguridad privada (Decretos 21 y 22 del 31 de enero de 1992). Sin embargo, para evitar el pago del Seguro Social, las empresas de seguridad

privada suelen reportar una cantidad inferior de personal de los que realmente tienen. El número estimado de éstos alcanzaría los 30.000. (Organización de los Estados Americanos-OEA, pág. 77)

Policías por habitantes en Centroamérica

Constitucionalmente, las policías son las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de los ciudadanos en los países de la región. “Las características centrales de la policía son que se trata de una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la fuerza con el fin de restablecer el derecho”. (Fruhling, 1998). En este sentido, es necesario presentar la cantidad de efectivos, la cantidad de éstos por km², y por 10,000 habitantes¹³, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4: Cantidad policías por habitante

País	Superficie km²	Habitantes	Efectivos	Efectivos por km²	Efectivos por 10,000 hab.
Guatemala	108,889	14.713.763	24,992 ^{a/}	0.22	16
El Salvador	21,041	6.251.495 (estimado 2012)	20,558 ^{b/}	0.97	32
Honduras	112,492	8.000.000 (proyección julio de 2010)	14,491 ^{c/}	0.12	18
Nicaragua	130,000	5.465.100 (2005 est.)	10,429 ^{d/}	0.09	19
Costa Rica	51,100	4.301.712	12,299	0.24	28
Panamá	78,200	3.405.813 ^{e/}	18,000	0.23	52

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial

Donde: a/, b/, c/, d/ corresponden al 2010; y el resto corresponden al año 2011

De acuerdo a estos datos, Panamá es el país donde la cantidad de policías por 10,000 habitantes es mayor, con 52 efectivos, seguido por El Salvador, con 32, Costa Rica 28, Nicaragua 19, Honduras 18 y Guatemala 16. Aunque lo que resulta irónico es que Nicaragua es el país más grande de Centroamérica, y es el que presenta una de las menores presencia policial. Pero más allá de la relación cantidad de policías por kilómetros cuadrados, si se compara la cantidad de efectivos con la superficie territorial en valores absolutos el resultado sería obvio: la existencia de importantes zonas sin presencia real

¹³ La cantidad de efectivos por km² se obtiene dividiendo: Total de efectivos/total de km²
La cantidad de efectivos por 10,000 Hab., se obtiene dividiendo:
Tasa de habitantes/total de efectivos x 10,000 Hab.

policial en todos los países de la región, y es justamente en esos bolsones desprotegidos en donde en una buena medida se han asentado las organizaciones de narcotraficantes o son utilizadas por éstos como rutas o bases de apoyo para sus operaciones criminales.

Sin embargo, todavía no existen datos donde que evidencien que a mayor presencia de policías, mayor disminución de los delitos, porque el problema de fondo no es la cantidad de policías ni en mayores recursos financieros, sino contar con una política de Estado de Seguridad Pública que privilegie dos factores fundamentales: prevención e inteligencia con soporte tecnológico cuyo objetivo no es “hacer más con más efectivos y presupuesto”, sino “más con los recursos mínimos necesarios, administrados de forma eficiente y transparente”.

Incautaciones de drogas por país en Centroamérica 2010-2011

El tráfico de drogas no reconoce fronteras. Casi toda la cocaína que transita por la región sucede en envíos de volumen variable controlados por organizaciones de tráfico de droga perfectamente establecidas, dominadas por colombianos y mexicanos. “Además, la mayoría de la cocaína se trafica por mar, no por transporte terrestre. El gobierno mexicano reporta que sólo el 30% de lo que entra en su país viene por tierra, y el Gobierno de EUA dice que un poco menos del 40% viene por tierra, por ello, sólo cerca del 12% de la cocaína pasa por ambas fronteras terrestres”. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, 2007, pág. 68)

La eficacia de las instituciones encargadas de proteger y defender la soberanía y la integridad territorial en cada uno de los países de Centroamérica se puede valorar a través de la cantidad de las incautaciones de drogas realizadas cada año, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 5: Incautaciones de droga por país en Centroamérica 2010-2011

Incautaciones de droga por país en Centroamérica								
País	Cocaína (kg)		Marihuana (kg)		Heroína (kg)		Crack # (dosis)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Guatemala	1,400	3,960	-	-	-	-	-	-
El Salvador	126	649	708	1,079	-	2.5	3	1.7
Honduras	6,134,000	22,000	1,222,000	-	2,704	8	-	-
Nicaragua	10,492.97	8,800	1,307.34	342	4.90	86 kg	3,187	-
Costa Rica	14,800	9,609	52,000	2,252,728	92.50	241	206,760	115,132
Panamá	49,500,000	34,000	-	4,900	-	194	-	295

TOTAL	55,660,818.97	79,018	1,276,015.34	2,259,049	2,801.4	531.5	209,950	115,428.7
--------------	----------------------	---------------	---------------------	------------------	----------------	--------------	----------------	------------------

Fuente: Traducción libre *International Narcotics Control Strategy Report 2012*. Conversión Toneladas métricas a kilogramos. En donde: a/ corresponde a cantidad de dosis

En el 2010, se incautó a nivel regional: 55.60.818.97 kg de cocaína; 1.276.015.34 kg de marihuana; 2.801.40 kg de heroína y 209.950 dosis de piedras de crack. En 2011, se incautaron: 79.018 kg de cocaína; 2.259.049 kg de marihuana; 531 kg de heroína y 115,428.70 dosis de crack.

Estas cifras indican que la efectividad en las incautaciones de drogas no es sistemática en ninguno de los países de la región. Honduras y Panamá fueron los países que incautaron mayores cantidades de cocaína en 2010 con 6,134,000 kg el primero, y 34,000 kg el segundo respectivamente. En lo relativo a marihuana, en 2010 Honduras registró el mayor volumen de esa droga incautada a nivel regional con 1,222,000 kg de marihuana, y en 2011 fue Costa Rica con 2252,728 kg.

A pesar de las estadísticas que presenta la policía de este país a través de los medios de comunicación y en sus anuarios estadísticos, es imposible cuantificar la cantidad precisa que transita Centroamérica y que, en consecuencia, existe un subregistro, también llamado “cifras negras”.

El tráfico de piedras de crack es inusual, debido a que es más voluminosa que la cocaína en polvo y fácil producirlas domésticamente. Costa Rica fue el país que se mantuvo a la cabeza de las incautaciones de las dosis de crack. En 2010 las autoridades incautaron 209,950 dosis, sufriendo una disminución en el 2011 a 115,428.7 dosis, dando una diferencia de 91,628 dosis.

La heroína es producida en los dos extremos de Centro América, en Colombia y México, y el grado de exposición a esta droga parece estar relacionado con la proximidad de los países productores. Los decomisos de heroína han empezado a aumentar recientemente en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Las incautaciones de heroína reportan cifras menores. Las autoridades hondureñas fueron las que incautaron más en el 2010, con 2,704 kg. En 2011, las autoridades costarricenses desempeñaron un papel más preponderante incautándose 241 kg.

El hecho de que el tráfico de drogas es manejado internacionalmente, sugiere que las fronteras de los países centroamericanos, particularmente porosas y sin efectiva presencia de las fuerzas militares y policiales, no representan una barrera infranqueable para el movimiento de drogas en Centroamérica. Al contrario, éstas se cuegan por los incontables puntos ciegos de los límites fronterizos. Un fenómeno derivado del tráfico internacional de drogas es el incremento de éstas para los mercados internos.

Si bien es cierto que los datos son reveladores, es bastante difícil precisar los niveles reales de droga que pasa por vía aérea, marítima o terrestre, por lo que también es prácticamente imposible determinar la efectividad de las fuerzas en la lucha contra el narcotráfico.

IV- Cooperación Internacional

En las últimas décadas, América Latina en particular Centroamérica, México y el Caribe han jugado un papel importante en relación con el narcotráfico. Especial relevancia cobran la región andina, única región del mundo donde se cultiva la coca y se produce cocaína, y México debido a su posición geográfica, fronteriza con Estados Unidos, además de ser un importante productor de drogas sintéticas y otros estupefacientes. Los factores subyacentes que han propulsado el florecimiento del el tráfico de drogas son: la pobreza y la falta de medios de vida alternativos viables para los agricultores; la corrupción; deficiencias en la aplicación de la ley y la justicia-la capacidad del sector para disuadir a los traficantes de drogas; la presencia de los grupos irregulares implicados en la producción y tráfico de drogas en algunos países como Colombia, y los impedimentos geográficos a la interdicción, entre ellos las dificultades de vigilar las fronteras y los mares territoriales. (Congressional Research Service, 2011)

Ilustración 3: Principales rutas del tráfico de drogas en América Latina y el Caribe



Fuente: *Latin American and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S Counterdrug Programs*¹⁴

¹⁴ Disponible en Sitio web: <http://www.fas.org/sfp/crs/row/R41215.pdf>

En la ilustración anterior se aprecian las rutas que el narcotráfico utiliza para trasladar la droga hacia a Estados Unidos y Europa. La capacidad de movilización marítima, aérea y terrestre implica nuevos esfuerzos por parte de los Estados ubicados en ese puente natural para garantizar su seguridad y la de sus habitantes. Sin embargo, éstos implican ingentes recursos económicos, militares, policiales y políticos que, por las debilidades de las economías de la mayoría de ellos, no están en capacidad de asumir en su totalidad, ya que a duras penas pueden hacer frente a las urgencias económicas y sociales de la población. Esto hace necesario establecer un sistema lo suficientemente ágil para prevenir y adaptarse a las transformaciones de la actividad de los cárteles de la droga y organizaciones del crimen transnacional organizado, las rutas, *modus operandi* y recursos financieros y materiales.

En este sentido, el gobierno de Estados Unidos ha invertido miles de millones de dólares desde mediados de 1970 en programas de asistencia antidrogas dirigidos a eliminar la producción y reducir el flujo de éstas hacia ese país. La mayoría de estos programas han hecho hincapié en las herramientas de reducción de la oferta, en particular los cultivos de drogas, erradicación y la interdicción de narcóticos ilícitos, y se han diseñado sobre una base a nivel bilateral o subregional. (Congressional Research Service, 2011) En la actualidad Estados Unidos desarrolla cuatro programas de asistencia en materia de lucha contra las drogas.

1. Plan Colombia

Estados Unidos ha desarrollado esfuerzos para contener la producción de drogas en la región andina por más de dos décadas. Los componentes de la estrategia han sido la erradicación de cultivos de coca y la interdicción, entre otros. Entre 1980 y 1990, estas acciones propiciaron el traslado de los cultivos de coca de Perú y Bolivia hacia Colombia, actualmente el más grande productor de hoja de coca y cocaína del mundo. La lucha contra el tráfico de drogas en Colombia ha sido la relación entre tráfico de drogas y las organizaciones terroristas, particularmente la insurgencia armada de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

A 2002 diversos estudio hechos por entidades públicas y privadas y el seguimiento de la Inteligencia militar coinciden en que más del 60% de las finanzas de las FARC

proviene del narcotráfico. En el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el 60% proviene del secuestro y la extorsión, y el narcotráfico sobrepasa el 20%. Finalmente, en las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) el narcotráfico proveía cerca del 70%. (Securempire)

Sergio Uribe, en su investigación “*Los cultivos ilícitos en Colombia*”, da luces sobre la realización de procesos de refinamiento en las áreas cercanas a los campos de cultivo de la guerrilla. Sin embargo, el mismo autor reconoce no encontrar evidencia de que las organizaciones guerrilleras hayan desarrollado sus propias redes de distribución en el extranjero, ni de que hayan exportado directamente, aunque sí se beneficiaban sustancialmente de la industria ilegal. Según informa el Ministerio de Defensa de Colombia, en el año 2000 sólo 7 frentes del ELN estaban firmemente establecidos en zonas de cultivo de drogas ilícitas. En el 2005, el ELN opera en cerca de diez regiones con cultivos ilícitos: La Sierra Nevada de Santa Marta, el Catatumbo, el sur de Bolívar, el occidente del Cauca, Huila, Tolima y el centro de Nariño. Todas estas regiones cuentan además con presencia paramilitar y/o de las FARC. (Rodríguez)

En 1999, el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) anuncia el Plan Colombia como una estrategia para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el combate al tráfico de drogas y el terrorismo, la promoción de los derechos humanos, el Estado de derecho y un desarrollo económico. Su objetivo era reducir el cultivo, procesamiento y distribución de las drogas a un 50% en seis años. Con la elección del Presidente Álvaro Uribe en 2002 (reelecto en 2006), se refuerza con una estrategia de seguridad democrática que se centró en el enfrentamiento de grupos armados y el mejoramiento de la seguridad pública. En 2007, también se desarrollaba una acción integrada, aplicada a las zonas donde convergen la pobreza, violencia y el cultivo de drogas. (Congressional Research Service, 2011, pág. 17)

Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, el Plan Colombia y sus estrategias de seguimiento recibieron más de US\$ 7.000 millones en asistencia entre 2000 y 2010, lo que ha permitido mejorar la capacitación de policías y militares colombianos. También Bolivia, Perú y parte de Brasil, Panamá, Ecuador y Venezuela recibieron una

asistencia significativa a través de la Iniciativa Andina Contra las Drogas. (Congressional Research Service, 2011)

2. *Iniciativa Mérida*

México es un importante productor y proveedor de heroína, metanfetamina y marihuana para el mercado estadounidense, y país de tránsito para la cocaína en ruta hacia Estados Unidos. De acuerdo con el Informe del Departamento de Estado del 2009 *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, hasta el 90% de la cocaína que entra a Estados Unidos transita por México. Las organizaciones de tráfico de drogas mexicanas, los “cárteles de la droga”, se enfrentan para controlar las más importantes operaciones de distribución de drogas a lo largo de la frontera suroeste de Estados Unidos. (Congressional Research Service, 2009)¹⁵

Aunque los gobiernos anteriores se había acomodado de alguna manera al tráfico de drogas en el país, cuando el presidente Felipe Calderón llegó al poder en diciembre de 2006, hizo de la lucha contra las organizaciones del narcotráfico mexicano una alta prioridad. Se incrementó el gasto en seguridad y envió miles de tropas y la policía federal para combatir las organizaciones narcotraficantes en los estados fronterizos con Estados Unidos, y en todo el país. La represión del gobierno trajo como consecuencia que las organizaciones narcotraficantes respondieran con una escalada de la violencia. (Congressional Research Service, 2009)¹⁶

Cuando asume la Presidencia Felipe Calderón, el 1° de diciembre de 2006, anuncia que la guerra contra el narcotráfico es la prioridad número uno de su gobierno. De acuerdo con Calderón, la estrategia consiste en dos grandes ejes: el objetivo de corto plazo es “reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército” para recuperar zonas del territorio nacional utilizadas por los cárteles para realizar sus actividades de cultivo, producción y tráfico de drogas; y el objetivo a largo plazo “implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, así como un nuevo marco institucional legal”. (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-CASEDE, 2010, pág. 44)

¹⁵ Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/127288.pdf>

¹⁶ Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>

Frente a este panorama, en marzo de 2007 los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush acordaron instrumentar un programa de cooperación binacional en materia de seguridad, la denominada Iniciativa Mérida. El 22 de octubre de 2007 fue anunciado oficialmente el Programa de Cooperación en Seguridad de Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, mejor conocido como Iniciativa Mérida. Este programa fue concebido para combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la violencia generada por el crimen organizado, con un fondo de US\$ 1.400 millones de dólares por tres años. Entre los principales argumentos para justificar la puesta en marcha de la Iniciativa se señalaba la capacidad transnacional del crimen organizado para traficar con armas, drogas y personas. De esta forma, las bandas del crimen organizado representan una amenaza a “la salud y a la seguridad pública de sus ciudadanos, así como a la estabilidad y a la seguridad de la región”. (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-CASEDE, 2010)

De acuerdo con un reporte de la Government Accountability Office (GAO), los recursos de la Iniciativa Mérida provienen de tres cuentas: International Narcotics and Law Enforcement (InNCLE), Economic Support Fund (ESF) y Foreign Military Financing (FMF). Desde éstas, y hasta el 30 de septiembre de 2009, se liberaron US\$ 1.3 millones, de los cuales están pendientes para su entrega US\$ 830 millones, aunque hasta el 2009 sólo se habían gastado US\$ 26 millones, es decir, el 2 por ciento de la ayuda comprometida. De éstos, US\$ 24.2 millones se destinaron a México, mientras que US\$ 2.07 millones a Centroamérica. (United States Government Accountability Office-GAO, 2009)¹⁷

Sin embargo, en sus inicios la ejecución de Mérida ha sido lenta debido al retraso en la transferencia de recursos. En primer lugar, se encuentran los requisitos que el Congreso de Estados Unidos estableció para la entrega de una cuarta parte de éstos, condicionados al resguardo de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad mexicanas. En segundo, los procedimientos administrativos, que incluyen “la negociación de acuerdos con los gobiernos beneficiarios, alcanzar entendimiento con las agencias del gobierno de Estados Unidos para instrumentar la logística, así como concretar los contratos para la solicitud y entrega de equipo, puede tomar tiempo”; y en tercero, la falta de capacidad

¹⁷ Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>

institucional tanto de los países receptores de la ayuda como de Estados Unidos, es decir, desde la armonización de procedimientos administrativos hasta la falta de personal. (United States Government Accountability Office-GAO, 2009)

A continuación se muestra la distribución de la asistencia financiera de la Iniciativa Mérida por país.

Tabla 6: Estimación del financiamiento de Mérida por país (En millones de US\$)

País	Año fiscal 2008, solicitud complementaria	Año fiscal 2009
México	500.0	450.0
Belice	1.9	5.8
Guatemala	11.1	17.7
El Salvador	7.1	17.3
Honduras	10.8	12.4
Nicaragua	3.7	6.7
Costa Rica	4.3	9.5
Panamá	3.9	8.9
Centroamérica (región)	7.2	21.7
TOTAL	550.0	550.0

Fuente: Departamento de Estado EE.UU., Reporte para el Congreso-CRS, Iniciativa Mérida: propuestas de EEUU contra el crimen y la asistencia antidrogas para México y Centroamérica¹⁸

A Centroamérica le corresponde una mínima parte de los fondos de Mérida para interdicción y fortalecimiento de la capacidad institucional, pero los niveles de financiación son extremadamente bajos. La tabla muestra que a Centroamérica, sin incluir Belice le correspondieron el US\$ 48.1 millones en el año fiscal 2008. Como se puede observar, para México fue la mayor parte de estos fondos: US\$ 500 millones. En el 2009, los fondos de financiamiento se reducen US\$ 50 millones a México, que fueron destinados a Centroamérica.

La asistencia de la Iniciativa Mérida estaba prevista para:

- Equipo de inspección no intrusiva, escáneres iónicos y unidades caninas para México y América Central para interceptar drogas, armas, trata de efectivo, y las personas;

¹⁸ Disponible en sitio web: <http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf>

- Tecnologías para mejorar y asegurar sistemas de comunicación que recogen información criminal en México;
- Asesoramiento técnico y capacitación para fortalecer las instituciones de justicia en México, incluyendo la investigación de antecedentes para la nueva fuerza de policía nacional; el manejo de software para realizar un seguimiento de las investigaciones a través del sistema penal; las nuevas oficinas de quejas de los ciudadanos; y la responsabilidad profesional y los programas de protección de testigos;
- Aviones para apoyar la vigilancia y las actividades de interdicción y respuesta rápida de las fuerzas de seguridad para misiones contra el narcotráfico en México;
- La financiación de equipos, capacitación y programas de acción comunitaria en América Central; y
- Equipo, entrenamiento y apoyo logístico a los países centroamericanos para aumentar la conciencia del dominio marítimo y la capacidad de interdicción. (United States Government Accountability Office-GAO, 2009)

“Las primeras transferencias de recursos de la Iniciativa Mérida se dirigieron principalmente a tecnologías no intrusivas y a los helicópteros entregados a la Secretaría de la Defensa Nacional, dejando de lado la parte de prevención. El entonces embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, señaló que el ritmo de implementación del programa de cooperación en seguridad es normal considerando que está en sus primeras etapas. Para el diplomático estadounidense en 2010 y 2011 se vería un cambio radical en el ritmo de implementación”. (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-CASEDE, 2010, pág. 63)

Armando Rodríguez Luna¹⁹ afirma que el énfasis puesto en las áreas de seguridad y justicia, por encima de la prevención, deja lugar a muchas dudas sobre la efectividad futura de la Iniciativa Mérida. Los gobiernos de Estados Unidos y México mantuvieron en secreto la negociación y el diseño del programa de cooperación, porque no permitieron la participación de instituciones vinculadas al tema y así parece continuar con la siguiente etapa, Mérida II. Además, la mínima participación del poder legislativo de ambos países en

¹⁹ Investigador del Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia ([CASEDE](#))

el proceso de negociación, así como en el monitoreo de la instrumentación y ejercicio de los recursos, mantiene márgenes estrechos para la discusión acerca de su estructura, objetivos e indicadores de éxito. La participación de la sociedad civil, no ha estado a la altura del reto que implica tanto el fenómeno del narcotráfico como la respuesta gubernamental. (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-CASEDE, 2010, pág. 67)

La implementación de la Iniciativa Mérida ha traído como consecuencia el incremento de la violencia a cifras exorbitantes, debido a que los cárteles mexicanos están reaccionando a la amenaza militar y policial de parte del Estado mexicano en cooperación con Estados Unidos. Éstos pretenden defender su territorio, influencia y poder entre sí y las autoridades mexicanas, debido a que se ha convertido en un nuevo *modus vivendi* para decenas de miles de personas en México, lo que ha originado una auténtica guerra asimétrica en el país.

Casi cuatro años después de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, no se han obtenido mejoras significativas en materia de seguridad pública. En lugar de frenar la violencia, la captura o muerte de docenas de capos del crimen organizado la ha generalizado. Los grupos del crimen organizado, cuyo número se ha expandido de aproximadamente seis a los doce existentes en la actualidad, se enfrentan al Estado, y entre ellos, en una guerra de todos contra todos.

3. *Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI)*

Como se ha indicado antes la seguridad en Centroamérica se ha deteriorado en las últimas dos décadas. Los traficantes de drogas, las pandillas juveniles, y otros grupos criminales han extendido sus actividades en la región, contribuyendo a crecientes niveles de criminalidad y violencia que afecta a los ciudadanos, y están sobrepasando las capacidades de prevención e intervención de los gobiernos.

Barack Obama, presidente de Estados Unidos, reconoció que los esfuerzos hacia Colombia y México eran mayores que los esfuerzos dirigidos hacia Centroamérica. En este sentido, la administración separó los fondos de la Iniciativa Mérida, y estructuró un programa específico para los países del istmo: la Iniciativa de Seguridad Regional de

Centroamérica (CARSI). CARSI fue consolidada en el año fiscal 2010 por el Congreso de Estados Unidos.

Los fondos están dirigidos al combate al tráfico de drogas y el crimen. Algunos especialistas consideran que la separación de los fondos de asistencia de Centroamérica y México permitirá que la región reciba más atención y financiamiento de parte de Washington. La administración Obama solicitó USD\$ 100 millones para CARSI para el año fiscal 2011. (Congressional Research Service, 2011, pág. 16)

CARSI también aborda las causas que las bandas criminales utilizan para expandir sus negocios, como la pobreza y la pobreza extrema, el desempleo y la corrupción de los sistemas políticos y judiciales. Con la puesta en marcha de CARSI, Washington reconoce la dramática situación de seguridad y violencia vinculada al narcotráfico que está asolando a Centroamérica, particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras, los países del “Triángulo Norte”. En éstos, la corrupción en las agencias gubernamentales, los organismos de seguridad y el poder judicial han debilitado aún más las frágiles instituciones que comenzaron a construirse luego del fin de las guerras civiles de los años ochenta y noventa. (Caribbean-Central American Actions, CCAA, 2012)

Con mucha razón, los países centroamericanos sostienen que la ayuda estadounidense es insuficiente debido a la magnitud de los desafíos de la seguridad de la región. Los Estados centroamericanos han emprendido acciones para combatir el narcotráfico y sus secuelas en la región, pero la falta de recursos es una severa limitación y reduce la efectividad de esas acciones.

4. *Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés)*

El Caribe, por su ubicación geográfica, es una de las rutas de tránsito de las drogas hacia los mercados estadounidense y europeo, como se mostró en la ilustración 1 (*supra*). En septiembre de 2009, el presidente Barack Obama, incluyó a Bahamas, Jamaica, Haití y República Dominicana en la lista de países de tránsito y productores de drogas²⁰. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2009)

²⁰ U.S. Department of State, “Presidential Determination for Major Drug-Transit and Major Illicit Drug-Producing Countries,” September 15, 2009. Disponible en sitio web: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/sept/129236.htm>

CBSI se está desarrollando a través de un proceso de diálogo con las naciones del Caribe, que espera establecer programas complementarios con su propia financiación. La iniciativa tiene tres prioridades estratégicas:

1. Reducir sustancialmente el tráfico ilícito (medidas para reducir el tráfico de drogas, dinero de blanqueo de capitales, tráfico de armas pequeñas y ligeras, y el contrabando humano),
2. Avanzar en la seguridad pública y la seguridad ciudadana (medidas para hacer frente a la delincuencia y la violencia, la seguridad fronteriza, la trata de personas, amenazas terroristas, bandas criminales y los desastres naturales),
3. Promover la justicia social (prevención del delito, reforma del sector justicia, y medidas de lucha contra la corrupción). (Congressional Research Service, 2011)

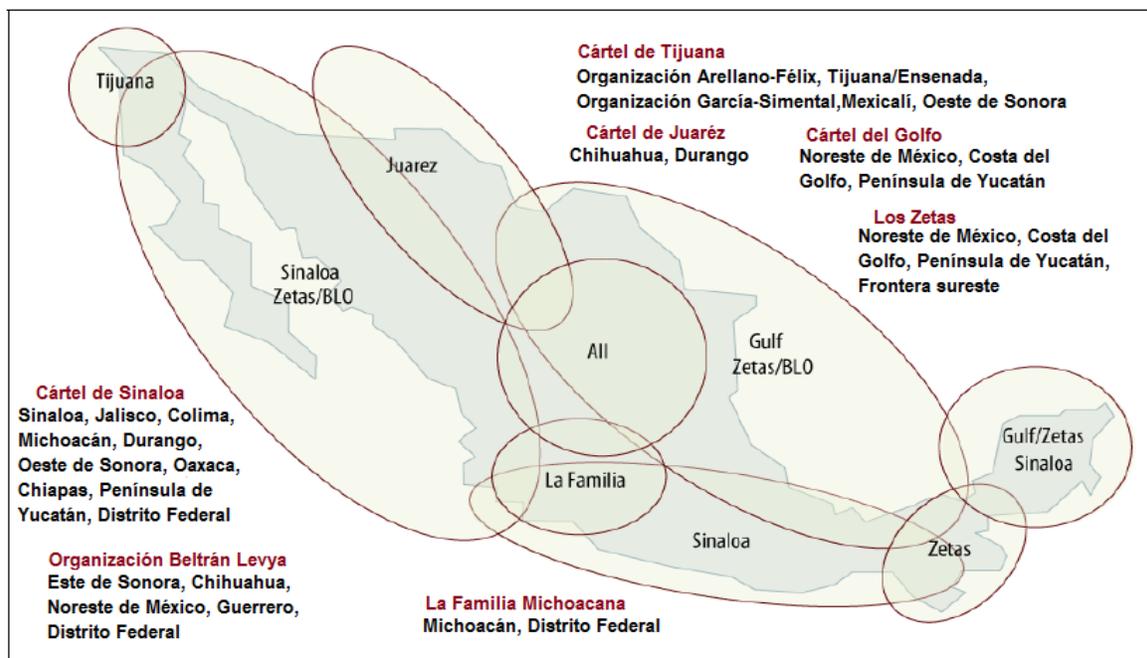
CBSI fue concebida por el presidente Obama en la Cumbre de las Américas en abril del 2009, y financiada a partir del año fiscal 2011. La misión del CBSI es similar a la de CARSI; ambas se empeñen en reducir el tráfico ilícito a través del uso de herramientas políticas como el poder blando y el poder duro. La combinación de poder duro (que se refuerza vía entidades legales y judiciales, entre otras) y el poder blando (que se realiza con métodos diplomáticos) es considerada la más eficaz para lograr la estabilidad regional a largo plazo. El financiamiento del poder “duro” para CARSI y CBSI sirve en parte para la compra de hardwares para las entidades de defensa nacional y la policía. El financiamiento incluye helicópteros, equipo de vigilancia, y armas. También se usa para la capacitación especializada contra narcotráficos, y para mayores salarios de quienes trabajan por combatir las actividades ilegales. (Caribbean-Central American Actions, CCAA, 2012)

La “guerra” contra las drogas

La intensa campaña gubernamental de México contra las organizaciones narcotraficantes ha tenido como resultado, cambios en las estructuras de las organizaciones criminales. Las siete principales organizaciones de narcotraficantes en México se han reconfigurado. En la ilustración siguiente se muestra el área de influencia de las organizaciones de tráfico de drogas que dominan el mercado mexicano. La fractura de algunas de las redes de tráfico de drogas más poderosas y el surgimiento del cártel de Sinaloa han dado lugar a sangrientos

enfrentamientos dentro y entre las organizaciones narcotraficantes. (Congressional Research Service, 2009)

Ilustración 4: Área de influencia de las Organizaciones de México 2009



Fuente: Traducción Libre *Mexico's drug related violence 2009*²¹

Las organizaciones de tráfico de drogas y sus miembros se han diversificado a otras actividades delictivas rentables para complementar sus ingresos como el secuestro, la trata de personas, la extorsión y una red de otros negocios ilegales. El aumento de la violencia debido a los enfrentamientos inter e intra cárteles ha ido acompañado de un aumento de los secuestros extorsivos que en no pocos casos termina con la muerte de la víctima. Algunos sostienen que esta diversificación hacia otras actividades criminales puede ser una señal de que las medidas de ejecución de EE.UU. y México están suprimiendo los beneficios del tráfico de drogas. (Congressional Research Service, 2009, pág. 6)

Esta guerra de todos contra todos por el poder territorial, se ubica en la categoría de guerras asimétricas, por ejemplo, la que libran las fuerzas militares y de seguridad contra los cárteles, o un gobierno contra una fuerza insurgente. Bajo el concepto de “guerra contra

²¹ Disponible en sitio web: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>

las drogas” impuesta por Estados Unidos, cada vez es mayor y más relevante la participación de los ejércitos de Centroamérica en el cumplimiento de una misión que en rigor es del ámbito específico de la seguridad pública: la lucha contra el narcotráfico. Pero además, por el modus operandi y las capacidades militares de las organizaciones traficantes de drogas, del crimen transnacional organizado e incluso de las pandillas juveniles, las fuerzas policiales se han visto rebasadas en sus capacidades, y la respuesta de los gobierno de Guatemala, El Salvador y Honduras ha sido la más inmediata, pero a la vez la más peligrosa: utilizar sus ejércitos para enfrentar a los criminales sin atacar los problemas de fondo: depuración, modernización y profesionalización de las fuerzas de seguridad pública y los sistemas de administración de justicia y penitenciarios, dejando además por fuera dos temas críticos: prevención y rehabilitación.

La intervención de los militares en la “guerra” contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado tiene causas muy precisas, entre éstas las dos más importantes son: el poderío militar de éstos, que rebasa las capacidades de policías convencionales entrenadas y armadas para enfrentar la delincuencia común; y la imposición del concepto y estrategia de “guerra” impuesto por Estados Unidos, que ha conducido a la “policialización de los ejércitos y la militarización de las policías”.

Desandando el camino andado de la desmilitarización luego del fin de las guerras civiles en Centroamérica, la estrategia de “guerra contra las drogas” también ha conducido a un peligroso proceso de remilitarización que se expresa inicialmente con el involucramiento de los ejércitos en misiones de seguridad pública —combate al narcotráfico, el crimen transnacional organizado y la violencia juvenil (maras)—, y continúa con el incremento del gasto militar y de efectivos militares, y la adquisición de nuevos sistemas de armamento y medios. Este desarrollo es particularmente notorio en los países del Triángulo Norte —Guatemala, El Salvador y Honduras—, los más afectados por la violencia criminal derivada de la narcoactividad y con las tasas de homicidios por 100.000 habitantes más altas de la región. Pero incluso Costa Rica, que en la formalidad constitucional no tiene ejército, no se escapa de esta tendencia, y si Nicaragua no entre en ese proceso de remilitarización no es por falta de deseo sino por falta de recursos. }

“Los últimos quince años han sido importantes en la consolidación de tres tendencias que hacen de las actividades ilícitas organizadas una prioridad en las agendas nacionales. En primer lugar, una creciente tendencia a la profesionalización de las actividades conexas en todos los países. En segundo lugar, un incremento de la relación crimen organizado-sistema político; cuyas relaciones a veces no son muy claras, en términos de cooperación o conflicto. En tercer lugar, el uso cada vez más frecuente de altas dosis de violencia y uso de la fuerza de manera ilegal. Estas tres tendencias, están generando efectos negativos en el sistema político de los países, que hacen de la gobernabilidad un desafío indispensable para abordar dicho fenómeno”. (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia-LaRED, 2011)

Las autoridades mexicanas han tomado el conflicto contra los cárteles de la droga como una guerra donde todos tienen similares fuerza y poder donde tratan de debilitar a su contraparte, así como lo afirma Clausewitz, el propósito de una acción militar es derrotar al enemigo. Sin embargo, no es un secreto que los cárteles de la droga disponen de mayores recursos financieros, tecnológicos y humanos, que los efectivos militares y policiales mexicanos y centroamericanos. El error más grande en el enfrentamiento a los cárteles de la droga es considerarlo como una guerra. El problema de la droga no es un problema nacional, es un problema transnacional que involucra a los traficantes de drogas que están en ese puente natural entre Estados Unidos y Suramérica.

En los países más afectados en Centroamérica por el narcotráfico —particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras— la respuesta al problema de las pandillas cada vez más vinculadas a las actividades de los cárteles de la droga, ha sido combatir fuego con fuego. Bajo varias políticas, por ejemplo de “mano dura” y “súper dura”, la membrecía en éstas han sido criminalizadas, las sentencias juveniles alargadas y miles de jóvenes arrestados. Este problema debió ser enfrentado con una política estratégica inclinada a la inserción social de estos jóvenes, es decir de “mano inteligente”, privilegiando la prevención, el trabajo de Inteligencia y la creación de oportunidades sociales, laborales y culturales, e igualmente todo lo que corresponde a la rehabilitación de los narcodependientes.

V- Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Antecedentes

La integración de Centroamérica ha sido una interminable aspiración desde que las provincias de la Capitanía General de Guatemala se independizaron del Imperio Colonial en español en 1821. Uno de los esfuerzos fue la constitución de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, en San Salvador, el 14 de octubre de 1951. Pero no sólo los políticos, líderes civiles y gobernantes han buscado la unión centroamericana, los militares también forman parte de este proceso. A finales de la década de 1950, en los años crudos de la guerra fría, Estados Unidos impulsó una alianza militar, no defensiva sino antisubversiva en la subregión: el Consejo de Defensa Centroamericano, CONDECA, cuya acta de nacimiento provisional fue firmada por los ministros de Defensa de Centroamérica, en la Conferencia de Antigua, Guatemala, en enero de 1956. A pesar de que los militares continuaron reuniéndose, debieron esperar siete años para que El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, le dieran vida legal al convenir en la creación del Consejo y su Comisión Permanente, COPECONDECA, en Ciudad Guatemala, el 14 de diciembre de 1963. Costa Rica y Panamá participaron con observadores y El Salvador presentó una reserva completa. Posteriormente estos tres países se adherirían plenamente al CONDECA.

La institucionalidad de esta particular forma de integración militar fue completada el 4 de junio de 1965, cuando los gobiernos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, suscriben el Tratado de Defensa Centroamericano, una reproducción a escala del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, también conocido como Tratado de Río, de septiembre de 1947. El Tratado de Defensa Centroamericano se sustenta en las mismas consideraciones enunciadas en la creación del CONDECA.

El Convenio de Creación del CONDECA le define como el “órgano superior de consulta, en materia de defensa regional [que] velará por la seguridad colectiva de los Estados participantes. Pero es en sus considerandos donde se revela su verdadera naturaleza: preservar el sistema democrático y defenderlo contra las fuerzas que pretenden destruirlo mediante la violencia y la penetración totalitaria, ya que el carácter permanentemente agresivo del movimiento comunista internacional constituye hoy más que

nunca una grave e inmediata amenaza para la paz y la seguridad de los Estados del Istmo, y que su acción subversiva aprovechándose del principio de no intervención, profundamente arraigado en América, perturba la tranquilidad de los pueblos del Istmo y pone en peligro la libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones”. (Cajina, 2011)

Evolución de la seguridad en Centroamérica

El Protocolo de Tegucigalpa termina con la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, e instituye el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Desde la consolidación de la integración centroamericana, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA del 13 de diciembre de 1991, “constituye una verdadera refundación de uno de los procesos integracionistas más antiguos del mundo Centroamérica cuenta con su propio modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.” (Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), 1991).

El SICA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, adhirió Belice como miembro pleno. Asimismo, participan la República Dominicana como Estado Asociado; la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como Observadores Regionales; la República de China (Taiwán), el Reino de España, la República Federal de Alemania, la República Italiana y Japón, como Observadores Extra regionales. (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA))

El SICA tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. La siguiente tabla presenta la estructura temática de la Secretaría General del SICA, a través de la cual se busca articular el Sistema.

Ilustración 5: Estructura orgánica del SICA



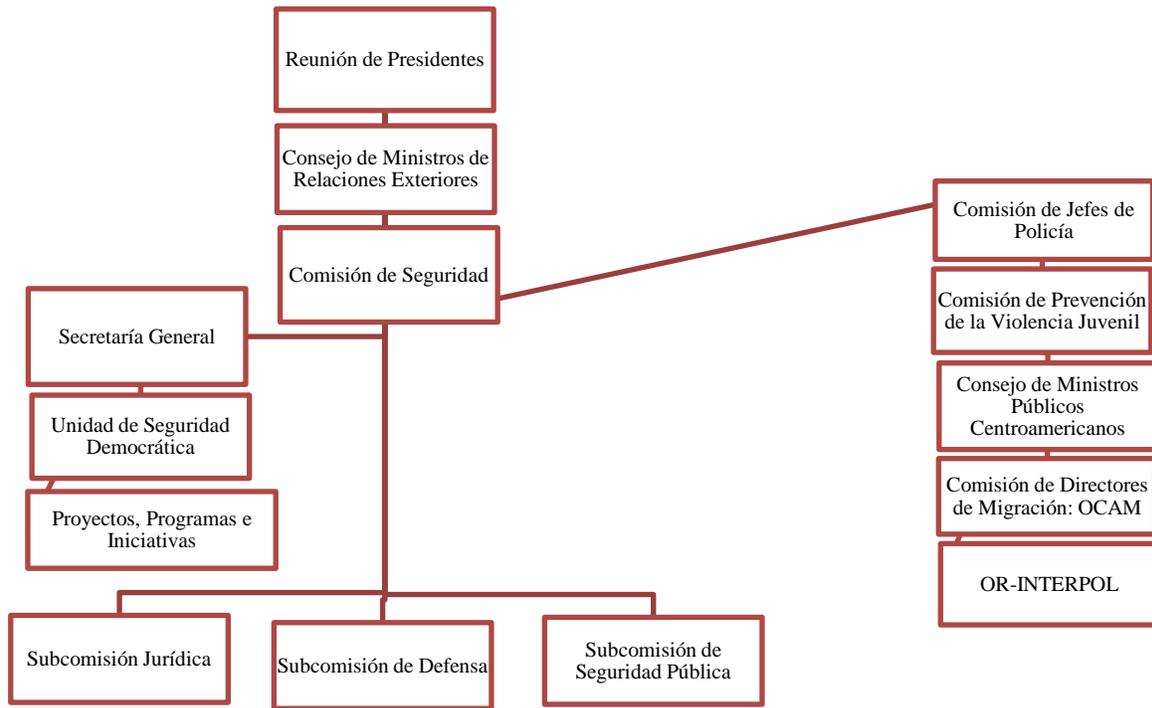
Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)²²

Cuatro años más tarde se firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, TMSDCA, que da vida a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSCA, con sus tres subcomisiones: Defensa, Seguridad y Jurídica, como se puede observar en la siguiente ilustración.

Específicamente, la Comisión de Seguridad (CSCA) es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2011)

²² Disponible en sitio web: <http://ceccsica.org/programas-accion/genero/diagnostico5a.html>

Ilustración 6: Subsistema de la Seguridad Democrática



Fuente: Comisión de Seguridad de Centroamérica, *Iniciativa de Seguridad Regional*²³

No siempre la CSCA ha cumplido a cabalidad las responsabilidades que le asigna el TMSDCA, y fue precisamente por ello que en la Declaración de León, de la XXVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, los mandatarios la instaron a definir “a la brevedad posible un programa de acción de las prioridades para la seguridad democrática de la región y que se reúna periódicamente para el cumplimiento de sus funciones.” (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2005)

En este sentido, después del llamado de atención de los presidentes en la Declaración de León y el aumento de los niveles de violencia en los países de la región, hizo necesario que los Estados fortalecieran la cooperación en materia de seguridad. El 3 de octubre de 2006, en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, se celebró la

²³ Disponible en sitio web: <http://www.fesamericacentral.org/uploaded/content/article/1363806878.pdf> (Fesamericacentral, 2011)

Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA sobre Seguridad, “con el firme propósito y voluntad de definir, apoyar y adoptar los mecanismos que aseguren la ejecución de una estrategia de seguridad integral en los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, conforme al Protocolo de Tegucigalpa y de acuerdo al Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica”. (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2006)

La Declaración de Bosques de Zambrano en su anexo, informa de las prioridades de los países centroamericanos en materia de seguridad democrática, la cual muestra las 12 acciones más importantes para enfrentar las amenazas a la seguridad regional, sentando las bases de la estrategia de seguridad que fue firmada en la XXXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, en Guatemala. En esta reunión los presidentes “acogen con beneplácito la decisión de la XXXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para la creación de un Grupo de Trabajo que, tomando en cuenta la propuesta presentada por Nicaragua, permita establecer un mecanismo de financiamiento orientado a la búsqueda de los fondos necesarios para apoyar los esfuerzos que se desarrollan en el marco de la seguridad regional.” (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2006)

La violencia en Centroamérica se ha incrementado como resultado de la confluencia de factores externos y de problemas estructurales internos, al mismo tiempo, la delincuencia organizada transnacional constituye una grave y creciente amenaza a los pueblos y gobiernos centroamericanos. En este sentido, el 22 y 23 de junio de 2011, tuvo lugar en Guatemala —el país de la región más acosado por el narcotráfico y el crimen transnacional organizado— la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA, en la que participaron presidentes, ministros, jefes de Delegación, altos representantes de países amigos cooperantes, organismos internacionales, sector privado y la sociedad centroamericana en donde manifestaron su compromiso de acompañar los esfuerzos que desarrollan los países de la región, dentro del principio de la responsabilidad compartida y diferenciada, sobre nuevas bases de cooperación y una más efectiva coordinación.

Entre los documentos oficiales de la Conferencia se encuentran: el Marco Conceptual de la Conferencia; *Hacia una Centroamérica Segura*, que constituye el documento central del evento; y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Plan de Acción, y Portafolio de Proyectos.

El marco conceptual de la estrategia presenta brevemente las principales amenazas a la seguridad de Centroamérica: criminalidad y violencia, narcoactividad, crimen organizado, maras y pandillas, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, tráfico ilícito de armas ligeras y pequeñas. No obstante, a pesar de la información proporcionada, metodológicamente éste no es en realidad tal, ya que lo presentado es una caracterización de las amenazas a la seguridad, pero no ofrece los conceptos definidos genéricamente.

En la Declaración de Guatemala, los jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, señalaron que “la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) constituye un hito histórico que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo. Con esa convicción, adoptan dicha Estrategia y se comprometen con su puesta en práctica”. (Centroamérica-CSC, 2011)

La Declaración de Guatemala contiene los siguientes compromisos:

1. Establecer un Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento, que asuma la responsabilidad de coordinar, evaluar y dar seguimiento al estado de avance en la ejecución de la Estrategia de Seguridad, su Plan de Acción con Costos y el Portafolio de Proyectos.
2. La importancia de establecer mecanismos financieros complementarios para la captación de recursos adicionales para atender los problemas de seguridad regional, en especial un Fondo Canasta en el que se puedan colocar dichos recursos y ser puestos a la disposición de los países del SICA sobre la base de las prioridades acordadas por la región.
3. La revisión y armonización de las estrategias nacionales de seguridad con el fin de ajustarlas y fortalecerlas de acuerdo con la Estrategia Regional y desarrollar las sinergias necesarias en las dimensiones locales, nacionales, regionales e internacionales
4. Su decisión de establecer foros de discusión y toma de decisiones, en conjunto con el Grupo de Amigos, a fin de dar sostenibilidad en el tiempo al Portafolio de Proyectos, así

como otras necesidades que eventualmente se identifiquen como prioritarios para la región. (Centroamérica-CSC, 2011)

Entre los países que ofrecieron asistencia técnica se encuentran: Brasil, Chile, Colombia, Corea, Israel, Italia, Japón, Perú, Reino de los Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Serbia y Suiza. Los organismos internacionales que ofrecieron asistencia están: OEA, OIT, BID, Banco Mundial, CEPAL, BCIE, PNUD, ILANUD, OACNUHD, SEGIB, ACNUR, UNFPA, UNESCO, UNLIREC, OIRSA, ONU Mujeres, IIDH y UNODC.

La Conferencia Internacional dejó a Centroamérica, según el ministro guatemalteco de Finanzas, Alfredo Del Cid, apenas un tercio de los US\$ 6.000 millones que se precisan para echar andar los 22 proyectos de la Estrategia Regional, es decir, US\$ 2.000 millones. La secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, apenas ofreció sumar US\$ 40 millones a los US\$ 260 millones ya asignados a CARSI²⁴; Australia anunció un desembolso de US\$ 25 millones y Canadá US\$ 5 millones. Colombia, Rusia, Holanda, Reino Unido, Japón, Taiwán y Finlandia, entre otros, manifestaron su apoyo en capacitación a las fuerzas de seguridad, compartir sus experiencias nacionales y formación profesional de funcionarios, aunque sin precisar el monto de sus ayudas. (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2011)

“Daniel Ortega, Presidente de Nicaragua, recordó en la víspera que Centroamérica logró el año pasado el compromiso de aportes financieros por valor de unos US\$ 2.000 millones de dólares, el 80 % en créditos blandos, y dijo que hasta la fecha la región ha presentado proyectos por US\$ 320 millones de dólares y actualmente sólo hay disponibles US\$ 70 millones de dólares”. (Confidencial, 2012)

Estos datos muestran que solamente se logró obtener un tercio del monto solicitado por Centroamérica. Según Juan Daniel Alemán, Secretario General del SICA, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en su reunión del 10 de noviembre de 2011, celebrada en San Salvador, República de El Salvador reiteró los veintidós proyectos que desarrollan la ESCA, al mismo tiempo que identificó y validó ocho con los que se iniciará la negociación con el Grupo de Países Amigos y organismos financieros internacionales y cooperantes. (Comisión de Seguridad de Centroamérica, 2011)

²⁴ Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica, financiera y funcionalmente separada de la Iniciativa Mérida.

Centroamérica es el principal escenario donde se muestra el impacto del narcotráfico en la sociedad. El Presidente de Honduras, Porfirio Lobo expresó que “uno de los temas, como siempre nos ha sucedido por la incidencia que hay de la problemática, es el tema del narcotráfico y el crimen organizado... el problema que enfrentamos en el istmo centroamericano y Mesoamérica, tiene que haber una responsabilidad común y compartida, y diferenciada... Diferenciada no en el sentido de que, unos, por tener un nivel económico, y otros... no, sino que se trata en el tema de qué tareas asumen unos, y qué tareas asumen otros, y sobre todo el cumplimiento de las ofertas que hubo, como el Presidente Ortega señalaba, alrededor de los US\$ 2,000 millones de dólares el año pasado, en la Reunión de Guatemala”. (El 19 Digital, 2012)

La declaración conjunta de los presidentes de Honduras y Nicaragua celebrada en Managua, afirma que ambas naciones “demandan al Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales cooperantes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, un nivel efectivo de compromiso a través de sus contribuciones financieras para la implementación de los proyectos priorizados de la estrategia, siendo consecuentes con los principios de la responsabilidad común, compartida y diferenciada, y un nuevo modelo de cooperación en materia de seguridad asumidos con la región”. (El 19 Digital, 2012)

Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Esta Estrategia es el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos. En tal sentido, la Estrategia establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos.

Los objetivos de la ESCA son los siguientes:

1. Integrar los esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.

3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

La ESCA posee cuatro componentes identificados, que en su conjunto e integralidad constituyen la propuesta programática de la misma: “(1) Combate al delito; (2) Prevención de la violencia; (3) Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y, (4) Fortalecimiento institucional.” (Comisión de Seguridad de Centroamérica-CSC) Después de haber identificado los cuatro componentes, se definieron catorce prioridades de intervención y se formularon 22 perfiles de proyectos, los cuales fueron evaluados y les darían seguimiento una comisión regional de seguridad.

El primer componente es el “Combate al delito”, en el que se conformarán proyectos de capacidades para la interrupción e intercepción del narcotráfico internacional así como la distribución de bienes incautados. En el mismo eje se realizarán proyectos para reforzar mecanismos de coordinación interinstitucional y regional de seguridad fronteriza, para garantizar seguridad de las personas y sus bienes. De la misma forma, otra prioridad es el fortalecimiento de la capacidad de investigación criminal, repotenciación y adquisición de equipos, sistemas y recursos en materia de detección e interdicción aérea, marítima y terrestre. Otros proyectos serán enfocados en la adquisición de medios de transporte terrestre, aeronaves y navíos, además de sistemas y recursos en materia de comunicaciones e información. Igualmente, la implantación de mecanismos de coordinación e intercambio de información en tiempo real a través de plataformas tecnológicas.

El segundo componente es la “Prevención a la violencia”, en el que la prioridad será luchar contra la violencia juvenil y armada, se realizarán proyectos enfocados a la violencia contra las mujeres, prevención social de la violencia y delincuencia que afecta a la juventud. Los Estados trabajarán en la reducción de consumo drogas y sustitución de cultivos, la prevención del consumo indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y

reinserción, y se creará un sistema regional de educación para el trabajo orientado a los miembros de pandillas o maras: educación y capacitación para el trabajo juvenil.

El tercer componente es la “Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria”, en el que la prioridad será la construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria, realizando proyectos para la profesionalización de los agentes, la modernización de las cárceles y la rehabilitación o reinserción de los reos.

El cuarto componente es el “Fortalecimiento institucional”, cuya primera prioridad es la seguridad, ayuda y asistencia humanitaria en caso de desastres. Las propuestas serán encaminadas al fortalecimiento de unidades nacionales de ayuda humanitaria y de rescate e implementación de unidad humanitaria de rescate a nivel regional. La segunda prioridad es la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad de Centroamérica, la profesionalización y tecnificación de policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia a nivel nacional y regional la modernización será con visión regional de las instituciones encargadas de la seguridad. También fortalecerán el programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos que intervienen en el proceso penal.

En la Tercera Reunión de Responsables de Seguridad Pública en las Américas, realizada el 21 de noviembre de 2011, el Secretario General del SICA Juan Daniel Alemán, expuso los avances en la ejecución de la ESCA, en cumplimiento de lo acordado durante la Reunión del Consejo de Ministros de Gobernación de los Países Miembros del SICA, celebrada en San Salvador, el 14 de noviembre de 2011. El secretario general explicó el proceso para alcanzar la aprobación de los 22 proyectos de la Estrategia, de los cuales se priorizaron se ocho. (Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), 2011)

Alemán informó que los Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, con la presencia de los Presidentes de México y Colombia, Secretarios y Secretarías de Estado, Ministros, Jefes de Delegación, altos representantes de países amigos cooperantes, Organismos Internacionales, sector privado y de la sociedad centroamericana en general, se reunieron en Ciudad de Guatemala el 22 de junio de 2011, con motivo de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica donde coincidieron que la delincuencia organizada transnacional constituye una grave y creciente amenaza a los pueblos y gobiernos centroamericano. En este sentido, los países amigos de la

Conferencia y los Organismos Internacionales manifestaron su compromiso de acompañar los esfuerzos dentro del principio de la responsabilidad compartida y diferenciada, sobre nuevas bases de cooperación. Se aprobó la Revisión de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, su Plan de Acción con Costos y el portafolio de proyectos priorizados, estableciéndose por los participantes la voluntad política de orientar sus acciones conforme a los principios y objetivos de la Estrategia.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica, en su reunión del 10 de noviembre de 2011, celebrada en San Salvador, validó los veintidós proyectos que desarrollan la Estrategia de Seguridad, al mismo tiempo identificó ocho con los que se iniciará la negociación con el Grupo de Países Amigos y organismos internacionales cooperantes.

La tabla siguiente muestra los ocho proyectos divididos por cada uno de los cuatro componentes de la ESCA. Indicándose el tiempo de duración de cada uno de ellos. Al primero, “Combate al delito”, corresponde tres proyectos. El segundo, “Prevención de la violencia”, contiene dos proyectos solamente. El tercero, “Rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria”, se focaliza en la modernización de los sistemas penitenciarios en cinco años plazo. Al cuarto, “Fortalecimiento institucional”, le corresponden dos proyectos, sin embargo, solamente se enfoca más en la policía, y aparentemente no incluye el fortalecimiento institucional de los sistemas de justicia penal de los países centroamericanos, que acusan severas debilidades y limitaciones. Para más detalle ver Anexo 1, donde encontrarán las actividades y los resultados esperados de los mismos)

Tabla 7: Proyectos priorizados de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Ocho proyectos priorizados de la Estrategia de Seguridad Regional		
Componente	Proyecto	Duración
Combate al Delito	a. Coordinación Interinstitucional y regional para la seguridad fronteriza en CA	5 años (60 meses)
	b. Fortalecimiento de la investigación criminal	4 años (48 meses)
	c. Plataforma Tecnológica Centroamericana	4 años (48 meses)
Prevención de violencia	d. Prevención social de la violencia juvenil	5 años (60 meses)

	e. Proyecto regional de prevención social de la violencia	5 años (60 meses)
Rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria	f. Modernización de los Sistemas Penitenciarios	5 años (60 meses)
Fortalecimiento Institucional	g. Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad.	5 años (60 meses)
	h. Modernización con visión regional de las Instituciones.	5 años (60 meses)

Fuente: Elaboración propia. Información oficial SICA

La ESCA constituye un importante avance en materia de seguridad regional, ya que muestra, al menos en la forma, el interés de los gobiernos centroamericanos para enfrentar este problema. Sin embargo, por sus antecedentes existen dudas sobre la ejecución de los proyectos por parte del SICA, ya que como afirma Roberto Cajina “resulta imposible establecer la calidad, transparencia y transparencia” de la capacidad del instrumento comunitario para la ejecución de los proyectos a su cargo.

No existe información oficial que evidencie que la ESCA haya sido diseñada sobre la base de un diagnóstico profesional, profundo y realista en cada Estado en particular y de la región en general, porque cada uno presenta sus propias particularidades, riesgos y amenazas, diferenciadas y comunes. El proceso de formulación es un completo desconocido. Públicamente no se conocen los detalles del proceso, no se sabe a ciencia cierta quiénes participaron, cómo fueron consultados, si se elaboraron propuestas nacionales, cómo se construyeron los consensos. Tanto así, que el documento de la Estrategia solamente se conoció públicamente en la Conferencia.

“No obstante, el Secretario General del SICA, Juan Daniel Alemán expresa que el proceso de formulación de los proyectos ha sido liderado por la Presidencia Pro Témpore del SICA, con la participación de delegaciones de todos los países centroamericanos, apoyados técnica y metodológicamente por la Secretaría General del SICA. Este proceso con etapas de preparación y definición de los proyectos, validación técnico-político y futura negociación con los cooperantes, tiene el incommensurable valor agregado que ha sido un ejercicio inédito, íntegramente hecho por los centroamericanos y para centroamericanos,

pero teniendo como una gran visión la seguridad hemisférica”. (Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), 2011)

Por otra parte, es preciso subrayar que la suma mecánica de 22 proyectos no constituye una estrategia. Es más que obvio que se precisa de una política regional que determine el conglomerado de intereses nacionales de cada país centroamericano, así como un consenso de los lineamientos a seguir en los Estados, pero ¿dónde está la política? ¿Cuál fue la base de creación de la misma? Porque si existiesen políticas nacionales de seguridad pública, y no simples planes operativos, sería mucho más fácil articular una política. Sin embargo, si Nicaragua no cuenta con una política de Estado en materia de seguridad pública, por ejemplo, ¿cuál fue el nivel de participación de este país en la creación de esta política y estrategia de seguridad de Centroamérica? Cabe destacar que una política pública o política de Estado debe ser producto de una amplia consulta y consenso nacionales refrendados por el Poder Legislativo, de esa política expresamente formulada de la que debería derivarse la ley que regula su aplicación, y además se asignan los recursos necesarios para su ejecución.

El mecanismo de obtención de fondos y su asignación tampoco está claro, aun cuando se anunció que la mayor parte del financiamiento ofrecido durante la Conferencia sería deuda pública en base a préstamos del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de la ESCA tiene los objetivos siguientes: 1) evaluar el estado de avance en la ejecución de Estrategia de Seguridad de Centroamérica; 2) ponderar el estado de avance de los compromisos de la Comunidad Internacional con el Portafolio de Proyectos; 3) constituir un espacio para promover la rendición de cuentas sobre la cooperación recibida; y 4) compromiso regional para identificar retos y oportunidades a fin de asegurar una coordinación y ejecución eficaces de la estrategia. (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, 2011)

La Secretaría General del SICA establece que el mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica establecido en la

Conferencia Internacional de Apoyo, operará a través de tres instancias: instancia política, la instancia de apoyo y la instancia ejecutiva.

La instancia política integrada por la Comisión de Seguridad de Centroamérica y sus subcomisiones de seguridad pública, la subcomisión de asuntos jurídicos y la subcomisión de defensa. También formarán parte de esta instancia la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía y el Consejo de Ministerios Públicos Centroamericanos.

Tiene como funciones: definir y revisar las prioridades en materia de seguridad de la región a partir de la Estrategia de Seguridad y su Plan de Acción con costos; definir y supervisar la administración de las iniciativas y programas de implementación de la Estrategia de Seguridad; adoptar las acciones necesarias para asegurar una ejecución transparente y eficiente; dar lineamientos para la evaluación y seguimiento de los proyectos del portafolio; analizar la evaluación del impacto de la ejecución del portafolio de proyectos; coordinar con los países amigos y cooperantes su participación en el impulso a la Estrategia de Seguridad; y coordinar con los gobiernos nacionales y locales sus funciones en la implementación de la Estrategia de Seguridad.

La instancia de apoyo estará integrada por Grupo de Amigos (Core Group) los representantes de los países y Organismos Internacionales que hayan comprometido apoyos al desarrollo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ya sea mediante contribuciones financieras o mediante contribuciones en materia de fortalecimiento institucional, asistencia técnica o intercambio de experiencias y conocimientos, más representantes de los países del SICA.

Esta instancia constará con las siguientes funciones: fomentar el compromiso de los países amigos y de los países miembros del SICA con la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, su Plan de Acción con Costos y su Portafolio de proyectos; proporcionar una instancia sostenible y responsable de coordinación de la asistencia bilateral y multilateral y no gubernamental para fomentar la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica; compartir información y buenas prácticas de manera eficaz entre los países del SICA y sus socios, para buscar complementariedades y evitar duplicidades en los programas de cooperación; y fomentar la participación de otros socios potenciales que tengan capacidad para contribuir.

La instancia ejecutiva estará compuesta por el Comité Ejecutivo del Mecanismo formado por un representante de la Presidencia Pro Tempore, un representante de la Secretaría General del SICA, un representante de cada país del SICA, un representante del Grupo de Amigos y un representante de los Organismos Internacionales.

Entre las principales funciones de esta entidad se encuentran: revisar y promover la coordinación de políticas, el intercambio de información y la ejecución de las recomendaciones propuestas por la Comisión de Seguridad y el Grupo de Amigos; dar seguimiento a las actividades y acciones derivadas de los compromisos mutuos de ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Plan de acción con costos y Portafolio de Proyectos; organizar la creación de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación de los compromisos, gestión e impacto basado en las prioridades del plan de acción y del portafolio de proyectos; elaborar informes periódicos de avance de la ejecución del Portafolio de Proyectos y de recomendaciones para una ejecución transparente y eficiente, que serán elevados a la consideración de la Comisión de Seguridad y del Grupo de Amigos. Además incorporar la participación cuando corresponda de instituciones de la sociedad civil y del sector privado; la SGSICA fungirá como Secretaría Técnica y de coordinación.

Sin embargo, no se muestra la hoja de ruta de la estrategia, es decir, un plan que establezca la secuencia de pasos para alcanzar los objetivos. La estrategia debería mostrar la articulación entre todos los proyectos. En tal sentido, la priorización de 8 de los 22 proyectos lleva a preguntarse ¿bajo qué criterios se priorizaron esos ocho programas teniendo presente que éstos tienen una durabilidad entre 4 a 5 años? ¿cuándo se ejecutarán los restantes 14? Igualmente, no presenta la cantidad de proyectos que cada donante financiará ni cómo se combinarán fondos provenientes de diferentes donantes.

Asimismo, se desconoce el Plan de Acción de Costos de los proyectos, y no se indica si la Estrategia cuenta con un sistema de variables e indicadores de éxito que permitan dar seguimiento y evaluar consistentemente su ejecución, y la sostenibilidad de los mismos.

Tampoco se especifica bajo que metodología se registrarán los proyectos en particular, y la estrategia en general. Esto ayudaría a enriquecer el análisis, ya que la incorporación

de todos los posibles factores que ayuden a establecer el rendimiento político-administrativo del sistema regional, permitiría definir el énfasis que se le dará a los procesos de implementación o puesta en práctica. “Implementar o poner en práctica será aplicar un programa de acción a un problema planteado”. (Subirats, 1989)

Considerando que los proyectos fueron planificados durante el período de creación de la estrategia, los indicadores de seguimiento y evaluación deberían de estar presente. La naturaleza de la amenaza, hace suponer que los proyectos se realizarán a través de una gestión basada en resultados, o bajo la metodología del marco lógico, pero no lo dice. Cabe destacar que no se puede utilizar los mismos indicadores para todos los proyectos, aunque pertenezcan al mismo componente de la estrategia. En este sentido, es necesario definir con precisión la metodología de los indicadores ya que específicamente deben controlar cada una de las hipótesis de los procesos de transformación desde la situación problema a la situación deseada.

Sin embargo, es claro que ocho proyectos no resolverán el problema y aunque son el inicio de un proceso regional inédito en la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado, la articulación entre la metodología de aplicación de los proyectos, y el impacto que cada uno de estos tendrá representa la incógnita más grande. Igualmente es necesario preguntarse ¿de qué manera se van a relacionar con los catorce proyectos restantes y cómo esto influirá en la seguridad de los países y de los ciudadanos?

En la siguiente tabla se muestran los veintidós proyectos que forman parte de la ESCA, las catorce prioridades definidas (*supra*) junto a los proyectos que pertenecen, así como la definición de los componentes junto con los proyecto, resaltándose los ocho proyectos priorizados.

Tabla 8: Componentes, prioridades y proyectos de la ESCA

Componente	Prioridad	Proyecto
A. COMBATE AL DELITO	A.A. Fortalecimiento de las capacidades para la interceptación e interdicción contra el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico ilícito y la trata de personas, así como el lavado de activos y distribución de los bienes producto del delito.	1. Combate al desvío de sustancias controladas en Centroamérica
		2. Control de armas de fuego legalmente inscritas e incautadas en Centroamérica
		3. Interdicción e interceptación del narcotráfico internacional y de los bienes producto de este delito en Centroamérica
	A.B. Tecnología y capacitación en seguridad fronteriza.	4. Coordinación interinstitucional y regional para la seguridad fronteriza en Centroamérica
	A.C. Innovación Tecnológica, Equipamiento, Comunicaciones y Sistemas de Información para Mejorar las Capacidades de Prevención y Persecución al Delito.	5. Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica
		6. Fortalecimiento de la capacidad de detección del narcotráfico y crimen organizado en espacio aéreo, marítimo y terrestre en la región centroamericana.
		7. Incremento de la capacidad de movilidad para la interdicción e Interceptación aérea, marítima y terrestre en el combate al delito en Centroamérica.
		8. Incremento de la capacidad de comunicación para el combate al delito en Centroamérica.
		9. Plataforma tecnológica centroamericana para el intercambio de información en tiempo real en la lucha contra el delito.
B. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA	B.A. Prevención de la Violencia contra las Mujeres	1. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica
	B.B. Prevención social de la Violencia y la delincuencia que afecta a la juventud	2. Prevención Social de la Violencia y Delincuencia que afecta la Juventud
	B.C. Prevención del consumo indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción.	3. Prevención del consumo indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción en Centroamérica
	B.D. Educación y Capacitación para el trabajo juvenil	4. Proyecto Regional de Educación y Capacitación para el Trabajo en Centroamérica
	B.E. Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales	5. Proyecto de Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica
	B.F. Prevención de la violencia armada	6. Proyecto de Prevención de la Violencia Armada en Centroamérica
C. REHABILITACIÓN, REINSERCIÓN Y SEGURIDAD PENITENCIARIA	C.A. Profesionalización de los encargados de la seguridad penitenciaria.	1. Modernización de los Sistemas Penitenciarios de la Región. (Mejoramiento de la Gestión Penitenciaria y procesos formativos).
	C.B. Construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria.	2. Mejoramiento de la Infraestructura penitenciaria Regional
	C.C. Capacitación en herramientas para la educación, rehabilitación y reinserción	3. Reinserción social y laboral de personas privadas de libertad en Centroamérica.
D. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	D.A. Seguridad, ayuda y asistencia humanitaria en caso de desastres	1. Fortalecimiento de las Unidades de Ayuda Humanitaria y de Rescate a nivel nacional en situaciones de desastres e implementación de un Mecanismo Regional.
	D.B. Modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad	2. Profesionalización y Tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.
		3. Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad.
		4. Fortalecimiento del Programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos que intervienen en la investigación criminal.

Fuente: Elaboración propia. Portafolio de Proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), resaltando ocho proyectos priorizados.

De igual manera, la ausencia de políticas nacionales de seguridad pública de amplio consenso y expresamente formuladas, lleva a pensar si realmente la Estrategia de Seguridad de Centroamérica será efectiva y tendrá el impacto esperado, porque sin lineamientos definidos y armonizados entre las instituciones de los Estados implicadas tanto en el ámbito de prevención como de combate, no será posible la configuración de una estrategia regional bien definida.

Como se indicó en el capítulo 1, existen dos Centroaméricas: la del “Triangulo Norte y la Triangulo Sur”. ¿De qué manera los formuladores de la estrategia, en la parte de planificación analizaron esta realidad? Llama la atención, y refuerza las dudas que el SICA y la Comisión de Seguridad de Centroamérica deban ahora revisar y armonizar “las estrategias nacionales de seguridad con el fin de ajustarlas y fortalecerlas de acuerdo con la Estrategia Regional”, tal como se afirma en la Declaración de Guatemala del 23 de junio, 2011.

Otras dudas surgen en relación a que si esta Estrategia es una extensión del plan Mérida o de los planes antecedentes en Colombia y Estados Unidos, o realmente responde a las condiciones centroamericanas a partir de diagnósticos nacionales y regional profesionales y exhaustivos. Además, se desconoce si el eje principal de su realización será la actuación de los ejércitos con la consecuente militarización de la seguridad o si, por el contrario, se va a hacer énfasis en la prevención que tiene como condición fundamental la depuración, reforma y modernización de las instituciones del sistema de justicia penal — policías, fiscalías, administración de justicia y regímenes penitenciarios— y el necesario acompañamiento de políticas sociales, así como de la rehabilitación.

Laura Chinchilla, Presidenta de Costa Rica afirma que “hasta ahora la estrategia regional contra el crimen organizado ha estado centrada en la mano dura y en una guerra abierta contra las mafias que ha dejado miles de muertos, millones de dólares en pérdidas y desolación y terror en unas sociedades que, tras los acuerdos de 1990, pensaron que la paz por fin había llegado a la región. Centroamérica está poniendo los muertos, está poniendo su enorme sacrificio y lo que sigue demandando de la comunidad internacional es una mayor corresponsabilidad en esta lucha que no es exclusivamente de Centroamérica”. (Confidencial, 2012)

Finalmente, las condiciones políticas e institucionales y los recursos de cada país son distintos de manera que hay aspectos que se pueden regionalizar y otros que no; no se aprecia claramente como se construirán las coaliciones políticas e institucionales que controlen los recursos financieros, los resultados y su evaluación. La ESCA tiene entre sus dos principales objetivos prioritarios la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, no obstante, si estos factores todavía obstaculizan la acción hacia éstos, eso significa que es necesario considerar que existe algo que se está omitiendo, en este caso, la falta de políticas nacionales de seguridad puede ser una de las razones.

VI- Nicaragua: el nuevo paradigma de la seguridad

El tráfico de drogas —actividad principal del crimen organizado— está socavando la gobernabilidad, el desarrollo económico y social, creando inestabilidad en Centroamérica. En el caso de Nicaragua, no ha alcanzado las proporciones de crisis que existen en otras partes de la región. Sin embargo, la amenaza de la delincuencia organizada debe ser abordada de inmediato, a fin de evitar un problema de seguridad mayor e incontrolable en un futuro próximo.

Aunque la situación es más aguda en los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), países como Nicaragua, donde los niveles de criminalidad y violencia son menores, también son testigos de las crecientes tasas de inseguridad asociadas con el aumento de la presencia del crimen organizado.

En Nicaragua, al igual que en el resto de Centroamérica, las actividades relacionadas al narcotráfico incluyen la inteligencia, almacenamiento temporal de las drogas, asistencia de transporte (incluidos vehículos de carga y/o mulas humanas), y el almacenamiento de dinero para la droga. El crimen organizado es un actor significativo en las actividades de tráfico de drogas, sin embargo, la mayoría de los esfuerzos y recursos para combatirlo se centran generalmente en la policía y el ejército.

A continuación se presentan los recursos institucionales y jurídicos, para hacer frente en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Recursos del Estado de Nicaragua en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado

Institucionales y jurídicos

Asamblea Nacional (AN)

La Constitución Política establece que la Asamblea Nacional tiene la atribución de “elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes”. (arto. 138, inciso 1) Igualmente cuenta con la atribución de “crear comisiones permanentes, especiales y de investigación”. (arto.138, inciso 18)

La Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo tiene por objeto normar la organización, funciones, atribuciones y procedimientos de la Asamblea Nacional. Compuesta por siete títulos, treinta y cinco capítulos y ciento noventa y dos artículos.

Actualmente el Poder Legislativo tiene quince comisiones permanentes, entre ellas la Comisión de Paz, Defensa y Derechos Humanos y la Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos. Cada comisión la integran doce diputados.

En este sentido, la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos puede discutir y proponer al Plenario de la AN la legislación referente a temas de su competencia: “amnistías e indultos, promoción y protección de hombres, mujeres, niños y niñas, contra las violaciones de sus derechos humanos, promoción y protección de los sectores sociales vulnerables, el fomento y promoción del Derecho Humanitario, Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional, ministerio de Defensa y ministerio de Gobernación, el Sistema Penitenciario Nacional, Bomberos, Dirección de Migración y Extranjería y cualquier otro que se relacione, símbolos patrios, otorgamiento y cancelación de personalidades jurídica a las asociaciones civiles sin fines de lucro, cedula ciudadana y Defensa Civil”.(arto.62, Ley 606²⁵)

La Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos tiene como competencia lo relativo a la legislación referida al sistema judicial como: “evacuar las consultas jurídicas de la Asamblea Nacional. La Comisión de Justicia organizará bajo su coordinación un staff consultivo cuya función principal es asesorar a la Comisión en la evacuación de las consultas jurídicas que le sean formuladas; dictaminar los Códigos de la República. En este caso podrá dictaminar conjuntamente con la Comisión que tuviera a su cargo el tema a codificar en razón de la materia; dictaminar las leyes orgánicas; la regulación de los Colegios y ejercicio profesional; la organización y funcionamiento del sistema judicial; la interpretación auténtica de las leyes; la organización y competencia de cualquier ente, su funcionamiento y su control; la prevención y sanción del delito; Reforma Agraria; la seguridad jurídica de la propiedad; el cultivo, producción, uso, tenencia, tráfico ilegal, nacional e internacional, expendio y comercialización de los estupefacientes, materias

²⁵ **LEY No. 606**, Aprobada el 23 de Diciembre del 2006, publicada en La Gaceta No. 26 del 06 de Febrero del 2007. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/0A22EEE06E37FA0B062572A000707A4D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/0A22EEE06E37FA0B062572A000707A4D?OpenDocument)

psicotrópicas inhalables y demás drogas o fármacos susceptibles de producir dependencia física o psíquica; y, en general, todo lo relacionado con la narcoactividad; la promoción, en coordinación con los organismos estatales correspondientes, de eventos necesarios para prevenir el consumo, tráfico ilícito y comercialización de toda clase de drogas y estupefacientes; y El tráfico ilícito por tierra, mar y aire, lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas o blanqueo de capitales, terrorismo, tráfico de armas, tráfico de personas y tráfico de órganos, tráfico de vehículos robados y cualquier otro tipo de delito proveniente del tráfico ilegal y la delincuencia organizada”. [arto.63] (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2006)

Ministerio de Gobernación

La Policía Nacional según mandato constitucional “estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente”. (arto.97, CN). La Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo²⁶, antes de la reforma, era la que regía el funcionamiento del ministerio. Ésta tenía por objeto determinar la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. Ésta estaba compuesta por: cinco capítulos y cincuenta y un artículos.

El Ministerio de Gobernación de conformidad con la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo tiene las siguientes funciones: el ministro de Gobernación en representación del Presidente de la República, dirigirá, organizará, coordinará y supervisará a la Policía Nacional a través de la Dirección General de la misma de conformidad con la Ley de la Policía Nacional; coordinar, dirigir y administrar el Sistema Penitenciario Nacional; coordinar la Dirección General de Migración y Extranjería; supervisar el Sistema Nacional de Prevención y Extinción de Incendios; inscribir los estatutos de las personas jurídicas sin fines de lucro, administrar su registro y supervisar su funcionamiento; dirigir y coordinar a través de la Policía Nacional las actividades necesarias para garantizar el orden público, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito. Informar de ello, periódica y oportunamente al

²⁶ LEY 290, aprobada el 27 de Marzo de 1998. Publicada en La Gaceta No. 102 del 3 de Junio de 1998. Disponible en sitio web: <http://www.infocoop.gob.ni/images/Documentos/NormasJuridicas/Ley%20290.pdf>

Presidente de la República; organizar delegaciones departamentales, cuya función será de coordinar la actuación de las dependencias del Ministerio en el Territorio. En el caso de la Policía Nacional, el delegado departamental de Gobernación supervisará las actuaciones de ésta en su departamento, sin perjuicio de la dependencia jerárquica, funcional u operativa de la Policía del departamento al Director General; formular y proponer proyectos dirigidos a la prevención del delito y apoyar en su ejecución a la instancia correspondiente; coordinar con el Ministerio de Defensa las acciones conjuntas que desarrolle la policía y el Ejército de Nicaragua, cuando así lo haya dispuesto el Presidente de la República en Consejo de Ministros; ratificar o cancelar el funcionamiento de los cuerpos privados de Seguridad que extiende la Policía Nacional; supervisar y controlar el funcionamiento de estos a través de la Institución Policial; supervisar los planes de estudio para la capacitación y formación profesional de los integrantes de la Policía Nacional; supervisar las actividades del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano. [arto.18] (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1998)

No obstante, a partir de la Reforma a la Ley 290 en enero de 2007, el rol del ministerio de Gobernación fue disminuido debido a que se le restaron funciones, de doce que se establecieron en la Ley 290, a ocho establecidas en la Ley 612, Ley de Reforma y Adición a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo²⁷.

Actualmente el ministerio goza de las siguientes funciones: el ministro de Gobernación en representación del Presidente de la República, dirigirá, coordinará y supervisará a la Policía Nacional a través del director general de la misma, de conformidad con la Ley de la Policía Nacional; coordinar a través de la Policía Nacional las actividades necesarias para garantizar el orden público, la seguridad de los ciudadanos, la persecución del delito, e informar de ello periódica y oportunamente al Presidente de la República; formular y proponer proyectos dirigidos a la prevención del delito y apoyar en su ejecución a la instancia correspondiente; coordinar, dirigir y administrar el Sistema Penitenciario

²⁷ **LEY No. 612**, Aprobada el 24 de Enero del 2007, publicada en La Gaceta No. 20 del 29 de Enero del 2007. Disponible en sitio web: <http://www.cndc.org.ni/MarcoLegal/Leyes/LEY%20612,%20LEY%20DE%20REFORMA%20Y%20ADICION%20A%20LA%20LEY%20NO.%20290.pdf>

Nacional; coordinar la Dirección General de Migración y Extranjería; coordinar, dirigir y administrar la Dirección General de Bomberos de Nicaragua; inscribir los estatutos de las Personas Jurídicas sin fines de lucro, administrar su registro y supervisar su funcionamiento; organizar delegaciones departamentales, cuya función será la de coordinar la actuación de las dependencias del Ministerio en el territorio." (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2007)

Si bien en el tema de seguridad el papel principal corresponde al Ministerio de Gobernación, es en la práctica la Policía Nacional, entidad adscrita a dicho Ministerio, quien desarrolla todas y cada una de las labores en materia de seguridad Ciudadana. La Ley 612 termina con las funciones y competencias del Ministerio de Gobernación, dejándole más responsabilidades a la Policía Nacional.

El rol en esta materia se ha dejado práctica y exclusivamente en manos de la Policía Nacional, que, aunque ha privilegiado un enfoque comunitario y de participación social, no cuenta con los recursos y medios para hacer frente a todas las demandas y competencias que se le atribuyen.

Las instituciones que pertenecen al Ministerio de Gobernación son: Policía Nacional, Sistema Penitenciario Nacional, Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado.

a. Sistema Penitenciario Nacional (SPN)

El Sistema Penitenciario Nacional es una Dirección General del Ministerio de Gobernación. Su constitución data desde octubre de 1979, pero la ley que define su organización, funciones y funcionamiento es del año 2003, Ley 473, Ley del Régimen Penitenciario y Ejecución de la Pena²⁸, tiene por objeto establecer las normativas y reglas generales para el funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional y regular la actividad de éste en la ejecución de las penas y medidas cautelares privativas de libertad, tales como control, reeducación, seguridad penal y la reinserción social de los privados de libertad; compuesta por veintiún capítulos y ciento cincuenta artículos.

²⁸ Ley 473. Aprobado el 11 de Septiembre del 2003, publicado en La Gaceta No. 222 del 21 de Noviembre del 2003. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$A1%29/FFB1C3E4901C9A4306257242005D25B1?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$A1%29/FFB1C3E4901C9A4306257242005D25B1?OpenDocument)

El Sistema Penitenciario Nacional es la institución del Estado, con facultades expresas para la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta por las autoridades judiciales del país y el fin primordial es la reeducación y reinserción del privado de libertad a las actividades de la sociedad. (arto.3, Ley 473).

Los objetivos fundamentales del Sistema Penitenciario Nacional los siguientes: “la ejecución de las sentencias penales y las medidas cautelares privativas de libertad, dictadas por los tribunales de justicia; la reeducación del interno para su reintegración a la sociedad; y promover la unidad familiar, la salud y la ocupación productiva del interno”. [art.6] (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN) , 2003)

El Plan Estratégico del MIGOB 2008-2012 señala que durante los últimos 16 años el presupuesto asignado al SPN cubría insuficientemente salarios y alimentación, lo cual afectaba cada año la gestión institucional. Por otro lado, el personal penitenciario resulta insuficiente frente a la complejidad de sus funciones y la demanda de servicios, en especial lo que concierne a la re-educación y la reinserción de la población penal. En la Costa Caribe de Nicaragua, el problema se agudiza al no existir Sistema Penitenciario Nacional. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 58)

En Nicaragua no existen sistemas penitenciarios de máxima seguridad. Las condiciones de las cárceles es crítico debido al hacinamiento, que han registrado en los últimos días, resultado del tiempo en que los presos permanecen en las celdas preventivas, y cuyo proceso judicial no debería ser mayor de tres meses. O en su lugar, porque hay casos de detenidos que pese a que ya están sentenciados siguen en celdas preventivas, sin que sean enviados a las cárceles del Sistema Penitenciario Nacional (SPN). (El Nuevo Diario, 2011)

b. Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado (anteriormente Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas)

El Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado se crea mediante la Ley 735²⁹, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la

²⁹ Ley 735, Aprobada el 9 de Septiembre del 2010, publicada en Las Gacetas Nos. 199 y 200 del 19 y 20 de Octubre del 2010. Disponible en sitio web: http://www.bcn.gob.ni/sistema_pagos/documentos/ley_735_Ley_Prevencion_Investigacion_y_Persecucion_del_crimen_organizado.pdf

Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, la cual tiene por objeto regular las funciones del Estado para prevenir, detectar, investigar, perseguir y procesar los delitos relacionados con el crimen organizado y la administración y disposición de los bienes, objetos, productos, equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en esta Ley. De igual forma esta ley coordina las políticas, planes y acciones de lucha en contra de estas actividades ilícitas por medio de los órganos competentes del Estado, encargados de preservar el orden interno, la seguridad ciudadana y la soberanía nacional.

Para tal efecto regula: la política nacional de enfrentamiento al crimen organizado; normas para la prevención, control, fiscalización, investigación y procesamiento de delitos de crimen organizado, según la clasificación a que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley; la prevención, tratamiento, rehabilitación, control, fiscalización, investigación, procedimientos para coadyuvar en el juzgamiento de toda actividad relativa al financiamiento, producción, extracción, tenencia, industrialización o procesamiento, transporte, traslado, siembra, cultivo, cosecha, almacenamiento, tráfico, elaboración, promoción, suministro, posesión, uso, consumo, así como toda forma de comercialización de estupefacientes, psicotrópicos, precursores y otros productos químicos y sustancias controladas, así como otras sustancias inhalables susceptibles de producir dependencia física o psíquica y que estén incluidas en las listas o cuadros anexos a la presente Ley y sus actualizaciones que según el orden de incorporación de nuevas sustancias que realice el ministerio de Salud, así como los contenidos en los instrumentos internacionales vigentes; el ministerio de Salud publicará las listas actualizadas sobre estupefacientes, psicotrópicos, precursores, productos químicos, sustancias inhalables y otras sustancias controladas, en cualquier diario de circulación nacional, sin perjuicio de su publicación posterior, en La Gaceta, Diario Oficial; la organización de la actividad pública y privada y la participación de organismos no gubernamentales, en materia de prevención y educación de la sociedad en general, sobre el fortalecimiento de habilidades protectoras ante la oferta de drogas, los efectos de su consumo, el tratamiento, rehabilitación y reinserción en la sociedad de las personas adictas; y la creación y funciones de la Unidad Administradora de Bienes

Incautados, Decomisados y Abandonados. Constituida por trece capítulos y ciento dos artículos.

El Consejo Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado (CNLCO), es el órgano rector del Estado para la elaboración, impulso y evaluación de políticas nacionales, planes y acciones preventivas. El Consejo Nacional “gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. Sesionará en forma ordinaria y obligatoria cuatro veces al año y de forma extraordinaria cuando lo soliciten tres de sus miembros mediante convocatoria del Presidente o Vicepresidente, la que se notificará con setenta y dos horas de anticipación como mínimo, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional. Se definió con autonomía funcional, financiera y administrativa y con representaciones en las Regiones Autónomas, departamentos y municipios del país”. [arto.4, Ley 735] (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 2010)

El CNLCO coordina las siguientes áreas: reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control, observatorio de drogas, cooperación internacional, evaluación de programas, lucha contra el lavado de dinero y el terrorismo.

La ley dispone de la creación de la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados, provenientes de los delitos a que se refiere esta Ley, como un ente descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y administrativa, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La unidad tendrá como objetivo la recepción, administración, guarda, custodia, inversión, subasta, donación, devolución o destrucción de bienes, objetos, productos e instrumentos de las actividades delictivas a que se refiere la presente Ley. Cuando la Unidad entregue en depósito los bienes, objetos, productos e instrumentos, el depositario deberá garantizar la identidad e integridad de los mismos en especial en aquellos aspectos relevantes para el proceso penal. (arto. 44, Ley 735)

Ministerio de Defensa

La Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo establecía que el ministerio de Defensa gozaba de las funciones siguientes: dirigir la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial nacional, y dentro de estas atribuciones, participar, coordinar y

aprobar los planes y acciones del Ejército de Nicaragua; apoyar al ministerio de Gobernación en las acciones que desarrolle la Policía Nacional, cuando así lo haya dispuesto el Presidente de la República de conformidad con el Artículo 92 de la Constitución Política; coordinar las acciones de la Defensa Civil y dirigir acciones de prevención y auxilio, como consecuencia de desastres naturales y catástrofes; dirigir y coordinar las actividades necesarias para obtener información, analizarla y evaluarla, para defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Informar de ello, periódica y oportunamente, al Presidente de la República; apoyar acciones para la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales; coordinar y dirigir la formulación del Presupuesto del Ejército de Nicaragua y supervisar su ejecución; participar conforme a la ley de la materia, en las actividades del Instituto de Previsión Social Militar; promover programas de atención a los retirados del Ejército de Nicaragua; participar en la formulación, coordinación y control de las políticas y disposiciones relacionadas con la navegación aérea y acuática; canalizar al Presidente de la República la propuesta de los agregados militares en el exterior y supervisar la labor de agregadurías militares en el exterior; y participar en la formulación, coordinación y control de las políticas relacionadas con el estudio, clasificación e inventario de los recursos físicos del territorio nacional, trabajo y servicios cartográficos, meteorológicos y de investigaciones físicas, así como todo lo que comprenda estudios territoriales, en su ámbito de acción.

Ante la ausencia de un titular al frente del Ministerio de Defensa durante la administración gubernamental que inició en enero de 2007, funciona una Secretaría General, por lo que la autoridad efectiva sobre el Ejército de Nicaragua la ejerce el Presidente de la República. Igualmente que la Ley 612, redujo las funciones del MIGOB, el Ministerio de Defensa sufrió modificaciones bajo esta ley.

La Ley 612 reforma las funciones que pertenecen al Ministerio de Defensa, dejándole únicamente: por delegación del Presidente de la República, dirige la elaboración de las políticas y estrategias para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial; apoyar al Presidente de la República en la procuración de condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército de Nicaragua cumpla con las misiones asignadas por mandato constitucional y las establecidas en las leyes; coadyuvar

con el Presidente de la República en Consejo de Ministros, a fin de disponer la intervención del Ejército de Nicaragua en apoyo a la Policía Nacional, cuando así lo haya dispuesto el Presidente de la República en Consejo de Ministros de conformidad al párrafo segundo del artículo 92 de la Constitución Política y al artículo 6 incisos 2 y 3 de la Ley No. 181; tramitar ante la Presidencia de la República las propuestas de candidatos solicitada al Alto Mando del Ejército de Nicaragua de oficiales que ocuparán cargos de agregados militares, navales y aéreos y a los que representarán al Estado de Nicaragua ante los organismos militares internacionales; participar en la elaboración y gestión para la aprobación del Presupuesto de ingresos y egresos del Sector Defensa y su incorporación en el Proyecto de la Ley Anual del Presupuesto General de la República de conformidad a la ley de la materia; integrar las instancias Gubernamentales de las que por ley participa, asegurando la coordinación interinstitucional; representar al Gobierno de la República en las instancias y organismos internacionales relacionados a los temas de Defensa y Seguridad; participar, de conformidad al marco jurídico existente, en las actividades de la Junta Directiva del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM); participar en la formulación de políticas y disposiciones relativas a la navegación aérea y acuática; participar en la coordinación y ejecución de planes y programas relacionados al Desminado Humanitario y acción integral contra minas en el territorio nacional; apoyar acciones para la limitación y control de armas de conformidad a las disposiciones y normas sobre la materia; cumplir, en su ámbito de acción, con las facultades específicas contenidas en la Ley de Emergencia; y promover, de conformidad a lo que determine el Presidente de la República, los planes y políticas que se refieran a las relaciones civiles y militares.

Ministerio Público

La Ley 346, del año 2000, creó al Ministerio Público “como una institución independiente, con autonomía orgánica, funcional y administrativa, que tiene a su cargo la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal, a través del Fiscal General de la República³⁰”.

³⁰ Ley 346, aprobado el 2 de Mayo del 2000, publicado en La Gaceta No. 196 del 17 de Octubre del 2000. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/D2EC1BA7D623812F062570A10058074E?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/D2EC1BA7D623812F062570A10058074E?OpenDocument)

Su organización la integran: 1) Fiscal General, 2) Fiscal Adjunto, 3) Inspector General, 3) Fiscales departamentales y de Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, 4) Fiscales auxiliares y 5) Fiscales especiales.

La Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público, está formada por nueve capítulos y cuarenta artículos. En la misma establece las atribuciones del ministerio las cuales son: promover de oficio o a instancia de parte la investigación y persecución de delitos de acción pública. En los casos que sean competencia de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley de la materia el Ministerio Público instará a ésta para que se pronuncie en los términos que la ley exige; remitir a la Policía Nacional las denuncias recibidas para que practique la investigación respectiva con las instrucciones jurídicas que estime pertinente; recibir las investigaciones de la Policía Nacional y determinar bajo su responsabilidad el ejercicio de la acción penal; ejercer la acción penal en los delitos de acción pública; ejercer la acción penal por delitos reservados exclusivamente a la querrela privada, cuando los ofendidos sean personas incapaces o con problemas de discapacidad, siempre que carezcan de representante legal; ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley; requerir los servicios forenses y de criminalística en los casos que corresponda; solicitar apoyo técnico de expertos, asesores o peritos nacionales y extranjeros de entidades públicas o privadas para formar equipos interdisciplinarios de investigación para casos específicos. [art. 10] (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2000)

Las Unidades Especializadas son de carácter permanente o temporal, según la naturaleza, connotación y complejidad social del Delito. Entre las cuales se encuentran: 1) Delitos contra las Personas; 2) Delitos de Niñez y Adolescencia; 3) Delitos contra la libertad sexual; 4) Delitos contra la Propiedad; 5) Delitos Económicos; 6) Delitos de Drogas y actividades conexas; 7) Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales; y 8) Delitos varios. [art. 4]

La Fiscalía General disponía en el 2007 con 264 fiscales, número que se incrementó en un 10% a junio del 2010 (290 fiscales) en todo el país. Cuenta con sedes permanentes en 17 departamentos y regiones y 47 sedes municipales. Para el resto ha dispuesto fiscales itinerantes (95 localidades), quienes se desplazan desde algunos de los municipios

designados como sedes permanentes. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 59)

Actualmente el Ministerio Público cuenta con la Unidad Especializada de Delitos contra la Violencia de Género y la Unidad Especializada Anticorrupción y Crimen Organizado. “La Unidad Especializa Anticorrupción y contra el Crimen Organizado surge en el año 2007, con la fusión de la Unidad Especializada Contra el Crimen Organizado, creada por Acuerdo Número 430, del 13 de Agosto del año 2004 y la Unidad Especializada Anticorrupción, creada por Acuerdo Número 712, del 22 de mayo del 2006. Ambas instituidas por el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público de Nicaragua, Doctor Julio Centeno Gómez”. (Ministerio Público)

Corte Suprema de Justicia

La Constitución Política define que el órgano judicial está integrado por “los tribunales de justicia que establezca la ley” y que “forman un sistema unitario, cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia”.

La Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial³¹ y su Reglamento regulan el funcionamiento del Poder Judicial. La Ley orgánica cuenta con once títulos, treinta y cinco capítulos y doscientos veintinueve artículos. El reglamento de la Ley 260, está dividido en cuatro secciones, quince capítulos y ciento veinticuatro artículos.

Los órganos jurisdiccionales la Corte Suprema de Justicia son: los Tribunales de Apelaciones, los Juzgados de Distrito y los Juzgados Locales. En la CSJ se constituye la Sala Penal, cuya competencia fue definida en el artículo 33. Los Juzgados de Distrito se establecen al menos uno en cada departamento y región autónoma (artículo 44) y pueden ser penal, civil, del trabajo, de familia o único. Los Juzgados Locales se establecen al menos uno en cada municipio del país (artículo 52) y pueden ser civil, penal, del trabajo, de familia y único. El Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) creó la Justicia Penal Especializada del Adolescente.

El personal que integra el Poder Judicial se ha duplicado entre el año 2000 y 2009, pasando de 2,405 empleados a 4,822. El incremento significativo del personal se dio entre

³¹ LEY 260, aprobado el 7 Julio 1998. Publicado en La Gaceta No. 137 del 23 Julio 1998. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/12E78B7532199BD0062570B3005D9A1D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/12E78B7532199BD0062570B3005D9A1D?OpenDocument)

los años 2005 y 2009, cuando creció en 56%. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

Con el objetivo de mejorar el acceso y calidad de la justicia, el Poder Judicial formuló el Plan Sectorial de la Justicia 2008 – 2010³² como un “acuerdo activo” entre las instituciones del Sistema de Justicia del país, que involucró al Ministerio Público, al Ministerio de Gobernación (Sistema Penitenciario Nacional, Migración y Extranjería e Inspectoría), a la Policía Nacional, a la Contraloría General, la Procuraduría General y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (Programa de Apoyo Institucional/PAI-NIC, 2007)

a. Defensoría Pública

Es una entidad que depende de la CSJ, creada en la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1998 pero constituida un año después. De conformidad con la Ley “goza de autonomía en sus funciones”.

La Defensoría Pública (junio 2010) cuenta con 194 defensores públicos, de los cuales el 35% se encuentra en Managua. En promedio, entre 1999 y 2009 el 80.7% de sus actuaciones ha estado en función de lo penal (70% durante los dos últimos años), aunque durante sus primeros cuatro años de existencia (1999 – 2002) representaba la totalidad de sus servicios. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 61)

b. Instituto de Medicina Legal (IML)

Está adscrito a la CSJ según lo establecido en el Reglamento de la Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. El IML está adscrito a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y goza de autonomía en el desempeño de sus funciones técnicas profesionales. Se instituye y crea el Instituto de Medicina Legal de Nicaragua, adscrito por supuesto a la Corte Suprema de Justicia, y con él, el Sistema Nacional Forense que abarca a todos los médicos forenses del país y a todos aquellos que ejercen funciones como tales, siendo este instituto el órgano rector de todo el Sistema.

³² El *Plan Justicia de Nicaragua 2008-2010*, y es el producto de un acuerdo activo entre las instituciones del sistema de justicia, para articular una agenda de cambios destinada a mejorar los servicios de justicia a los usuarios. incorpora, entonces, dos de las más importantes condiciones para que sus propuestas sean viables: es el resultado de un proceso ampliamente participativo, que lo impregna de legitimidad en su origen y, en segundo lugar, parte de un diagnóstico detallado de la situación y se orienta a dar respuesta a los problemas de la justicia en Nicaragua, valorando la presencia de cada una de las entidades que conforman el sistema de justicia, en sus problemas y soluciones. Disponible en sitio web: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Plan_Justicia_2008-2010.pdf

El IML es una entidad en desarrollo que en diez años ha incrementado en 2.2 veces su personal, habilitando su presencia, todavía insuficiente, en los departamentos del país. En 1999 el IML contaba con 82 personas, al 2009 eran 184, de los cuales el 80% está en Managua, el 20% es médico delegado en los departamentos y el 19% peritos en la sede central. En el mismo período la cantidad de peritajes aumentó en 88%, siendo la mayor parte clínicos (90%), postmortem (2.8%), toxicológicos (2.6%) y radiológicos (2.2%). De conformidad con los resultados estadísticos del 2009, el 47% de las pericias efectuadas se relaciona con “violencia comunitaria” (lesiones y homicidios), el 40.3% a “violencia intrafamiliar y sexual” y el 12.3% a “accidentes de tránsito”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 62)

Policía Nacional (PN)

La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente. (arto.97, CN)

La Ley 228, Ley de la Policía Nacional³³, define claramente la visión, misión, organización, jerarquía, carrera policial, funciones y sus principales procedimientos operativos y administrativos de la Institución Policial. Esta ley está compuesta por trece capítulos, diecinueve secciones y ciento cuarenta y siete artículos.

Para efectos de esta investigación tomaremos únicamente los siguientes: investigar las faltas o delitos perseguibles de oficio, y cuando fuere requerida su actuación en los delitos de acción privada; cumplir y hacer cumplir las resoluciones que emanen de las autoridades judiciales; auxiliar o proteger de manera inmediata a toda persona que así lo requiera y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa; mantener o restablecer, en su caso, el orden público y la seguridad ciudadana y solicitar al presidente de la República el apoyo del Ejército de Nicaragua en casos excepcionales de acuerdo al Artículo 92 de la CN; colaborar y prestar auxilio en reciprocidad a las policías de otros países conforme lo establecido en los tratados

³³ LEY 228, aprobada el 31 de Julio de 1996. Publicada en La Gaceta No. 162 del 28 de Agosto de 1996. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument)

o acuerdos internacionales y leyes del país; autorizar, reglamentar, realizar inspecciones, controlar o suspender en su caso a las entidades y servicios públicos y privados de seguridad y vigilancia, sean personas naturales o jurídicas, así como el control de su personal y sus medios de actuación; exhortar a las personas naturales o a los representantes de las empresas que prestan servicio de protección y custodia privada a auxiliar a la fuerza pública; investigar los delitos relacionados con la droga y el lavado de dinero y bienes de procedencia ilegal, e investigar los delitos contra la economía del país.

La Ley 749, Ley de Régimen Jurídico de Fronteras³⁴ está constituida por diez capítulos y cuarenta y nueve artículos. Ésta indica que la PN debe de crear delegaciones de policía en los puestos de control de frontera que considere necesarias para implementar planes de medidas de descubrimiento y prevención policial, con énfasis en los delitos de narcotráfico, tráfico ilegal de personas, tráfico ilegal de vehículos, tráfico ilegal de armas, explosivos, municiones y otros materiales relacionados, contrabando, tráfico ilegal del patrimonio cultural, lavado de dinero, y en general de los delitos calificados como de crimen organizado. [arto. 13, inciso 2, Ley 749] (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 2010)

La Policía Nacional se estructuró en una Dirección General, bajo el mando de una Jefatura Nacional y funcionaría de acuerdo a lo establecido por la Constitución, Leyes y Reglamentos. En este sentido, la directora general podrá establecer la coordinación con el Comandante en Jefe del Ejército para la efectiva realización de las acciones, misiones y funciones en el marco de las leyes y reglamentos.

La PN se estructura en direcciones de especialidades nacionales, órganos de apoyo, y las delegaciones departamentales. Para esta investigación son importantes: la dirección de Seguridad Pública es la especialidad responsable de las funciones fundamentales de prevención o auxilio a través del servicio, vigilancia y patrullaje, otorgamiento de permiso de armas, explosivos y otros relativos a su materia; la dirección de investigaciones económicas es la especialidad encargada de investigar los delitos de orden económico,

³⁴ LEY 749, Aprobada el 13 de Diciembre del 2010. Publicada en La Gaceta No. 244 del 22 de Diciembre del 2010. Disponible en sitio web: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/164aa15ba012e567062568a2005b564b/a5ad960961b22caf06257824005e7afb?OpenDocument>

fiscal, aduanero y legitimación ilegal de capitales; la investigación de Drogas es la especialidad encargada de investigar los delitos relacionados con la tenencia, el expendio, el tráfico internacional y nacional de drogas, o con el lavado de dinero y los bienes económicos producidos en consecuencia. (arto. 22,24 y 25, Ley 228) (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 1996)

Sin embargo, la organización policial entre el 2000 y 2012 ha variado significativamente al crearse otras especialidades no contempladas en la Ley 228, para fines de este trabajo son importantes la Dirección de Inteligencia, a raíz de la vigencia del Código Procesal Penal para separar la función de inteligencia criminal y auxilio judicial; la de Asuntos Juveniles; Contrainteligencia y Seguridad de Fronteras, creada en la clausura de la XXI Reunión de Mandos Policiales. (Policía Nacional de Nicaragua (PN), 2012)

El despliegue y organización territorial de la Policía tiene como referencia la división política administrativa del país, las que se organizarán en base a criterios de índice poblacional, actividad delictiva, complejidad económica social o de carácter específicamente policiales. Aunque un mayor pie de fuerza (habitantes por policía) no garantiza mejores niveles de seguridad, ante la imposibilidad presupuestaria de aprobar más personal policial profesional, la Policía Nacional argumenta que está obligada a mantener el Cuerpo de Policías Voluntarios³⁵. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, págs. 56-57)

Actualmente, la reforma a la Ley 228, contenida en la reforma a la Ley 290, Ley 612, deroga una de las funciones del ministerio de gobernación, en la cual ejercía su autoridad a través del Director General. En cada departamento y con sujeción a las directrices del Ministro a quien informará, el Delegado Departamental de Gobernación supervisará la actuación de la policía, sin perjuicio de la dependencia jerárquica, funcional u operativa de la policía del departamento ante el Director General. (arto. 12, Ley 228)

Igualmente se derogó una de las atribuciones que tenía la directora general de la PN, de proponer al Ministro de Gobernación para su aprobación los planes anuales de la policía. (arto. 16, inciso 5, Ley 228)

³⁵ La Ley 228, artículos 43 - 45, y el Reglamento de la Ley, artículos 50 – 55, establece la naturaleza de la Policía Voluntaria como cuerpo auxiliar y de apoyo a la Policía Nacional. Indica que deben pasar un proceso de selección, preparación y juramentación y que aceptan las condiciones de servicio de forma voluntaria, temporal y gratuita, que deben usar un uniforme y distintivos propios.

Esta reforma propicia la apertura y ampliación de nuevos e importantes espacios de autonomía funcional de la Policía Nacional con relación a la autoridad civil, específicamente en funciones que en todo régimen democrático le corresponden de ésta, representada por el ministro de Gobernación como autoridad y el ministerio como institución. (Cajina, Reforma del sector seguridad ciudadana, transición política y construcción democrática. Ley 290 y Ley 228, 2009)

La PN no tiene cuenta con suficientes efectivos para cubrir el territorio nacional. (Ver tabla 4, capítulo 1). Esto trae como consecuencia que parte del territorio quede desprotegido, especialmente el Caribe nicaragüense. Sin embargo, pese a sus limitaciones, la PN ha desarrollado procesos doctrinales, operativos y administrativos institucionales exitosos que le han permitido estabilidad y soporte en el enfrentamiento del problema delictivo y la seguridad, trayendo como consecuencia que Nicaragua, presente en sus indicadores de violencia delictiva un menor incremento.

En 2001 se institucionalizó la Política integral policía comunidad que se basa en una vinculación entre la demanda del servicio por parte de la población, la calidad del servicio prestado y la percepción que sobre estos tiene la población usuaria. Desde 2004, se comenzó a desarrollar el concepto “Policía comunidad proactiva la que pretende generar capacidad de monitoreo constante del entorno y de anticipación a los cambios, busca identificar las necesidades de seguridad ciudadana locales para interactuar oportunamente mediante un liderazgo desde la comunidad, implica un conocimiento proactivo y capacidades de los recursos humanos policiales para la interacción con los ciudadanos en la prevención social del delito”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

Ejército de Nicaragua

El Ejército de Nicaragua es la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial. Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales. (arto.92, CN) Las relaciones entre el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional han sido

históricamente de coordinación y apoyo mutuo. Igualmente, esta atribución está contenida en la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar³⁶, en su artículo 2, inciso 5. (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 1994)

El presidente de la república tiene la atribución en casos de agresión externa contra grupos u organizaciones de irregulares armados en el territorio nacional cuando excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos; de todo lo actuado el Presidente de la República informará a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días; así como ordenar, según su criterio, en caso de suma necesidad la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días. (arto. 6, Ley 181).

La Ley 748, Ley de la Defensa Nacional³⁷ está dividida en cuatro títulos, ocho capítulos y treinta un artículos. La ley indica que el ejército debe coadyuvar con la Policía Nacional para combatir la narcoactividad, tráfico de armas y de personas y al crimen organizado transnacional y sus actividades conexas en el territorio nacional de conformidad a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. [arto.16, Ley 748] (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2010)

La Ley 749, Ley de Régimen Jurídico de Fronteras expresa que el Ejército de Nicaragua, tiene el deber constitucional de defender la soberanía, la independencia, la integridad territorial, en coordinación y cooperación con las entidades públicas y privadas, y la población en general. En este sentido, el Estado de Nicaragua con los Estados vecinos, procurará el intercambio de información relativa al enfrentamiento al narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, tráfico ilegal de: armas, vehículos, de personas, flora y fauna protegida, bienes culturales, contrabando, abigeato, defraudación aduanera, entre otros ilícitos. El ejército en apoyo a las instituciones del Estado, en los lugares no habilitados para el ingreso legal al territorio nacional debe impedir el tránsito de personas, medios de

³⁶ LEY 181, aprobada el 23 de Agosto de 1994. Publicada en La Gaceta No. 165 del 02 de Septiembre de 1994. Disponible en sitio web: <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/docs/ley181.pdf>

³⁷ LEY 748, aprobada el 13 de Diciembre del 2010. Publicada en La Gaceta No. 244 del 22 de Diciembre del 2010. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/9F1F361C509ED3F706257825004FE9BC?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/9F1F361C509ED3F706257825004FE9BC?OpenDocument)

transporte y mercancías, todo ello con el fin de impedir la violación a la frontera estatal. (arto. 11, Ley 749)

De acuerdo a lo anterior, la Dirección General de Transporte Acuático y la Fuerza Naval del Ejército de Nicaragua, controlarán la seguridad portuaria, navegación y salvaguarda de la vida humana, así como la preservación del medio acuático, en vías fluviales y lacustres del territorio fronterizo, evitando las actividades ilícitas, como, la pesca ilegal, contrabando, narcotráfico, piratería y contaminación de aguas, entre otras. (arto.15, Ley 749)

La Ley 750, Ley de la Seguridad Democrática³⁸ está constituida por cinco capítulos y trece artículos. Ésta establece que uno de los objetivos de la seguridad nacional es enfrentar al narcotráfico internacional y crimen organizado como política de Estado en materia de seguridad nacional. (arto. 5, inciso e, Ley 750)

Asimismo, establece que las actividades de la narcoactividad, de la delincuencia organizada transnacional y actividades conexas, son amenazas a la seguridad nacional. (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2010)

En el sistema de justicia penal de Nicaragua encontramos a las instituciones directamente relacionadas a la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado: Ministerio de Gobernación que dirige, coordina y supervisa a la Policía Nacional a través de su Director General, la Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional, y el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas; el Ministerio Público que controla, evalúa y coordina la actuación de la Unidad Especializada Anticorrupción y Crimen Organizado; el Poder Judicial cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia y cuenta con el Instituto de Medicina Legal. A estas instituciones debe agregarse al primer poder del Estado que su función es legislar, Asamblea Nacional con sus comisiones: Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos, y de Justicia y Asuntos Jurídicos, y el Ejército de Nicaragua por deber constitucional, así como por la ley 228, ley 181 de coadyuvar acciones con la Policía Nacional.

³⁸ LEY 750, Aprobado el 13 de Diciembre del 2010. Publicada en La Gaceta No. 245 del 23 de Diciembre del 2010. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/8C11614758755B3A062578240073F60A?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/8C11614758755B3A062578240073F60A?OpenDocument)

El Código Penal y el Código Procesal Penal entraron en correspondencia con todo el sistema de justicia penal en esta materia. El Código Penal de Nicaragua³⁹, Ley 641, está dividido en cuatro libros, veintinueve títulos más el título preliminar, ciento dieciséis títulos, y quinientos sesenta y ocho artículos. Éste establece los delitos relacionados con estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas entre los cuales se encuentran: financiamiento ilícito de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias controladas; producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; Producción, tenencia o tráfico ilícito de precursores; industrialización o procesamiento ilegal de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; transporte ilegal de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; traslado de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; construcción o facilitación de pistas o sitios de aterrizaje; almacenamiento de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias controladas; promoción o estímulo para el consumo de estupefacientes psicotrópicos u otras sustancias controladas; suministro de productos que contengan hidrocarburos aromáticos o sustancias similares; posesión o tenencia de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; tráfico de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias controladas; provocación, proposición y conspiración [arto. 348-360] (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 2008)

Los delitos contra la salud pública establecidos en el código se encuentran los siguientes: Elaboración y comercialización de sustancias nocivas o de uso restringido; Incumplimiento de formalidades previstas; Comercialización de fármacos adulterados, vencidos o deteriorados; Elaboración y comercialización de fármacos no autorizados; Adulteración de medicamentos; Simulación de fármacos; Adulteración de alimentos; Comercialización de alimentos vencidos, en mal estado o sin autorización sanitaria; Contaminación y expendio de carne no apta para el consumo; Sacrificio de animales sin control sanitario; Envenenamiento de agua y alimentos; Riego con aguas contaminadas o residuales; Contaminación por transfusión sanguínea; Responsabilidad por imprudencia;

³⁹ LEY No. 641, Publicada en La Gaceta Nos. 83, 84, 85, 86 y 87 del 5, 6, 7, 8 y 9 de Mayo del 2008. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument)

Ejercicio ilegal de la medicina o profesiones afines; Experimentos en seres humanos; Tráfico y extracción de órganos y tejidos humanos. (arto. 329-346)

El Código Procesal Penal, Ley 406⁴⁰ está compuesto por cuatro libros, un título preliminar más diecisiete títulos, sesenta y dos capítulos y cuatrocientos veintiséis artículos. En caso de que se trate de delitos graves relacionados con el consumo o tráfico de estupefacientes, sicotrópicos y otras sustancias controladas o con lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas, el juez decretará la prisión preventiva, sin que pueda ser sustituida por otra medida cautelar. (arto.173, Ley 406)

Los delitos relacionados con estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas, pueden ser interceptados por solicitud expresa y fundada del Fiscal General de la República o del Director General de la Policía Nacional, quienes deben hacer constar que han valorado los antecedentes y que la intervención se justifica en su criterio, e indicarán también la duración por la que solicita la medida, así como las personas que tendrán acceso a las comunicaciones. (arto.213, Ley 406)

Los acusados por delito grave tiene derecho a ser juzgado por un jurado, excepto en las causas por delitos relacionados con el consumo o tráfico de estupefacientes, sicotrópicos y otras sustancias controladas o con lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas. En todos los casos, los juicios en las causas por delitos menos graves se realizarán sin Jurado. Cuando no haya jurado, el juez tendrá la responsabilidad de resolver acerca de la culpabilidad o inculpabilidad del acusado, así como sobre la pena y las medidas de seguridad que correspondan. [arto.293, Ley 406] (Asamblea Nacional de Nicaragua (AN), 2001)

A pesar de la existencia de las instituciones, y la rigurosidad y precisión que las leyes establecen, todavía quedan algunos resquicios legales ligados al cumplimiento de las leyes que permite a los funcionarios poseer ciertos niveles de discrecionalidad sobre la aplicación de las mismas. Dos ejemplos ilustran esta afirmación: primero, las actuaciones irregulares en el sistema de Administración de Justicia (jueces y tribunales de apelación) en

⁴⁰ LEY No. 406, Aprobada el 13 de Noviembre del 2001, publicada en La Gaceta No. 243 y 244 del 21 y 24 de Diciembre del 2001. Disponible en sitio web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/5EB5F629016016CE062571A1004F7C62?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/5EB5F629016016CE062571A1004F7C62?OpenDocument)

casos de tráfico internacional de drogas, lavado de dinero y crimen organizado, tal y como se verá en el siguiente acápite; y segundo, la no aplicación de la Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes, Incautados, Decomisados y Abandonados, que establece la creación del Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado, precisándoles su estructura y funciones, y la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados, bajo cuya responsabilidad deberán estar los Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados relacionados con los delitos referidos en esta ley. La unidad existe en la formalidad jurídica no así en la realidad.

Recursos del Estado de Nicaragua en lo real

Como puede constatarse, el Estado nicaragüense cuenta con fundamentos institucionales y jurídicos básicos para hacer frente al narcotráfico y el crimen transnacional organizado; sin embargo, existen al menos dos factores de alta sensibilidad que limitan la capacidad del Estado nicaragüense para enfrentar efectivamente tales amenazas. Por una parte, la falta de un Política de Estado de Seguridad Pública expresamente formulada y producto de un consenso nacional, que comprenda tanto la prevención como la intervención en la lucha contra esas amenazas a la seguridad de la nación y de los ciudadanos. Por otra, las severas limitaciones en materia de implementación y correcta aplicación de la ley.

Política de seguridad

Según Edwin Illezcas⁴¹, el Estado de Nicaragua a través del Gobierno, tiene una política, y lo ha dicho en diferentes foros, la cual es de Cero Tolerancia al Narcotráfico Internacional. Eso ya marca una pauta ¿en qué dirección? En cero tolerancia. Le ha proveído a los órganos de seguridad pública de este país, entiéndase policía nacional, y a las fuerzas armadas, entiéndase ejército de Nicaragua, que parte de la misión y responsabilidad que tienen estas dos instituciones es la lucha sin cuartar al narcotráfico, al crimen organizado transfronterizo y nacional de cara a los compromisos de Nicaragua como Estado a la Convención de Palermo y sus Protocolos. (Illezcas, 2012)

⁴¹ Asesor de la Comisión de Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional

Sin embargo, hasta el momento se desconoce un documento oficial donde evidencie la existencia de la política como tal. Además habría que agregar que si esa política que menciona Illezcas existiera, solamente involucra a los componentes ejército y policía los cuales crean planes operativos que construyen como parte de las funciones y competencias que la ley le otorga. Una política nacional debe involucrar a las instituciones del Estado tanto en el ámbito de prevención como de intervención frente a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Entre 2002-2006, la Policía Nacional ejecutó un Plan Nacional Antidrogas como un esfuerzo organizado de organismos gubernamentales y no gubernamentales por combatir la lucha contra el producción, consumo, y tráfico de drogas, lavado de dinero y o activos provenientes del crimen organizado, aprobada por el Consejo Nacional de Lucha contra las drogas el 24 de marzo de 2002. Según el Mecanismo de Evaluación de la CICAD, en Nicaragua las autoridades departamentales y municipales tienen competencia en las áreas relacionadas con las políticas antidrogas. Todos los departamentos llevan a cabo programas de prevención del consumo de drogas. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2005-2006)

“El informe muestra que Nicaragua no ha implementado las Normas Mínimas de Atención a Usuarios de Sustancias “Psicoactivas” a nivel nacional. En el país existe una institución encargada de mantener un registro de servicios y programas de tratamiento. No obstante, el país indica que tal registro aún no se ha implementado. El país no provee capacitación permanente o cursos breves de actualización para el personal de tratamiento por drogas”.

La Directora General de la Policía Nacional, primera comisionada Aminta Granera, restó valor a la falta de plan nacional de lucha contra el narcotráfico, aduciendo que los resultados es lo que importa en el combate al crimen organizado. “La Policía Nacional mantiene coordinación sistemática y permanente con el Ejército de Nicaragua, realiza trabajo de prevención con el Ministerio de Educación y con el Ministerio de la Familia, la Dirección de Juventud. Lo importante es que hay una articulación en la operacionalización del combate y de la lucha contra el narcotráfico”. (El Nuevo Diario, 2007)

Por su parte, Julio Centeno Gómez, fiscal general de la República, aseguró que la ausencia de un plan de este tipo no afecta el trabajo particular del Ministerio Público. “Para la Fiscalía la lucha antidrogas no necesita ni de planes demarcados, nosotros seguimos coordinando acciones conjuntas con las fuerzas de la Policía Nacional y del Ejército de Nicaragua para no darle tregua al crimen organizado. Tenemos una agenda propia, compartida con la Policía Nacional, y con un plan o no, nosotros seguimos en lo nuestro”. (El Nuevo Diario, 2007)

Si los funcionarios manifiestan que la política de seguridad nacional no es importante ¿qué sucedió con el área de prevención? ¿Quién está a cargo de ese componente que contenía el Plan Nacional Antidrogas? Actualmente no existen estadísticas de los drogodependientes, lo que puede significar un problema a mediano plazo debido a que las instituciones no contarán con información actualizada cuando el impacto del narcotráfico sea más profundo, este es un posible escenario al mediano plazo. Esto pareciera indicar que los funcionarios públicos solamente están interesados en el área de interdicción de la droga, sometiéndose a planes operativos, no obstante, la existencia de una agenda propia y la coordinación de acciones conjuntas no son una política pública, sino es parte de la coordinación que debe existir entre las instituciones para hacer frente al narcotráfico y el crimen organizado. Pero como podremos observar en el siguiente acápite, existen problemas de coordinación entre las mismas.

Estas declaraciones muestran que ni el Estado ni las instituciones han logrado formular una política pública integral, multi sectorial y multi dimensional para asumir el reto que implica el avance obvio de la criminalidad organizada, y particularmente el narcotráfico internacional en Nicaragua.

De acuerdo con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)⁴², informa que Nicaragua entre 2007 y 2009 no contó con un plan nacional de lucha contra las drogas. “Respecto al desarrollo de políticas de descentralización, el país informa que en los departamentos y

⁴² El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es una herramienta de diagnóstico, diseñada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para realizar evaluaciones multilaterales integrales y periódicas sobre el progreso de las medidas tomadas por los Estados miembros y por el hemisferio en general para tratar el problema de las drogas. Los informes de evaluación nacional son redactados por expertos de cada Estado miembro.

regiones autónomas que tiene Nicaragua, no se ejecutan planes antidrogas. Nicaragua no proporcionó información sobre la implementación de un sistema nacional/ regional/ provincial de programas de prevención del abuso de drogas dirigidos a sectores clave de la población. Asimismo, el Estado no cuenta con datos sobre el número total de casos atendidos en establecimientos especializados en tratamiento para problemas asociados al abuso de drogas, no habilitados oficialmente, tampoco cuenta con información sobre el número de centros de tratamiento ofrecen programas de reinserción social”. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2007-2009)

Actualmente en Nicaragua no existe un plan de lucha contra las drogas, lo que limita el ámbito de acción de las instituciones del Estado, reduciéndose específicamente a planes operativos institucionales. Cuando el plan concluye, las acciones operativas en contra del narcotráfico se relegan a un estatus inferior, es decir quedan únicamente como planes que cumplen un periodo de tiempo corto, dejando como resultado una desarticulación de todos los esfuerzos institucionales debido a la inexistencia de una política que coordine las acciones de cada institución.

De no formularse una Política de Estado de Seguridad Pública expresamente formulada, que comprenda la prevención e intervención en el enfrentamiento tanto de la delincuencia común como el narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y esto se mantiene, y de no aplicarse correctamente el ordenamiento jurídico vigente, Nicaragua corre el riesgo de quedar limitada a acciones operativas ocasionales, situación que se agravaría aún más por las severas debilidades en materia de administración de justicia, lo que hará del país un paraíso de narcotraficantes y criminales.

Es necesario destacar la doble dimensionalidad de la amenaza que posee el narcotráfico, en primer lugar es una amenaza de seguridad pública porque afecta la vida de los ciudadanos y de sus bienes, ejemplo de ello son las tasas de homicidios, las crecientes tasas de drogadicción; en segundo, porque las democracias frágiles como las nuestras pueden ser minadas por la capacidad de expansión, poder e influencia que tiene el narcotráfico, sustituyendo las funciones del Estado de garantizar a los ciudadanos los derechos que se contemplan en las constituciones.

La necesidad de una política de seguridad pública, está determinada por: “asegurar que el gobierno trata de todas las amenazas de una manera exhaustiva; aumentar la efectividad del sector de la seguridad al optimizar las contribuciones de todos los actores dedicados a la seguridad; guiar la implementación de las políticas; construir un consenso a nivel nacional; y reforzar la confianza y cooperación regional e internacional”. (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008)

Cabe destacar que el narcotráfico está contenido en el Código Penal de Nicaragua como un delito grave, por ende, en esta política de seguridad es necesario involucrar al Ministerio de Salud, para que controle y proponga programas que favorezcan el ámbito de prevención. También esta amenaza es socioeconómica, por tanto, es fundamental la existencia de una coordinación del Ministerio de Trabajo y la Empresa Privada, para la generación de más empleos para todos. A consecuencia es urgente el involucramiento del Ministerio de Educación para que la creación de una mayor cantidad de campañas educativas contra el consumo de drogas.

Esta debilidad del Estado de Nicaragua es un anzuelo fácil para que los tentáculos del narcotráfico y el crimen organizado penetren fácilmente en el territorio. La escasa presencia de las instituciones en el territorio nacional, la carencia de infraestructura social y de comunicación con la región del Caribe, Norte y Sur del país, la limitada presencia y capacidad de acción de las instituciones municipales y centrales en algunos departamentos y municipios; y los planes de la policía y el ejército dedicados solamente a la interdicción de la droga, hacen pensar que Nicaragua tiene desafíos en esta materia.

Actualmente, la Policía Nacional tiene una línea específica de combate pero no existe una política nacional que articule todas las autoridades nacionales. Nicaragua ha avanzado en la penalización del narcotráfico y el crimen organizado, pero las instituciones de la seguridad y justicia penal no están plenamente maduras, se muestran en un proceso de avance y consolidación.

Aplicación de la ley

La inseguridad provocada por la delincuencia es percibida por los nacionales en un segundo plano, solo superada por los problemas socioeconómicos (desempleo, bajos salarios, alza de precios, carencia de servicios básicos y viviendas). Estas causas estructurales han

provocado el aumento de los delitos a nivel nacional, así como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 9: Parte Operativa de la Policía Nacional 2006-2010

DELITOS	2006	2007	2008	2009	2010
Robos x 100,000 Hab.	473	491	591	565	489
Homicidios x 100,000 Hab.	14	13	13	13	13
Delitos contra la salud	1,620	1,604	1,698	2,078	2,542
Incautaciones de drogas en kg					
Cocaína	9.902.61	13,489.64	15,352.96	8,114.84	10,422.97
Crack	2.25	2.29	2.37	2.77	3.18
Heroína	14.89	180.08	19.83	4.97	1,307.34
Marihuana	543.27	373.50	428.00	877.74	4.90

Fuente: Elaboración propia, Anuario Estadístico de la PN 2006-2010

La variación de las tasas por 100,000 habitantes de robos (en sus tres modalidades, fuerza, violencia e intimidación), los delitos contra la salud, no ha sido homogénea, a diferencia de la tasa de homicidios. Sin embargo, la tendencia observada entre 2006 a 2010 es ascendente. En la tasa de robo, el mayor incremento fue en 2008, y delitos contra la salud fue el 2010.

No obstante, estas tasas varían entre los departamentos y municipios del país, es decir no son similares. Esto significa que es necesario que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad analicen la frecuencia y causalidad de las amenazas para implementar políticas locales, acciones preventivas y operativas distintas, acordes con la realidad social y cultural especialmente.

A diferencia de la tasa de homicidios por 100,000 habitantes, la PN ha hecho un esfuerzo para mantener casi constante la tasa, manteniéndose en 13 desde 2007-2010, siendo una de las más bajas en comparación con los demás países centroamericanos. Sin embargo, las estadísticas de homicidios no diferencian los homicidios cometidos por el narcotráfico y el crimen organizado, el cual ayudaría a obtener un mejor conocimiento sobre el impacto de estas amenazas en el país.

En cuanto a las incautaciones de cocaína el 2008, fue el año con mayor incautación en el periodo 2006-2010, con 15,352.96 kg. El 2010, fue el año con más incautaciones de crack 3.18 kg, y heroína con 1,307.34 kg. En 2009 se incautó una mayor cantidad de marihuana con 877.74 kg. Esto significa que existe un mejoramiento de las capacidades operativas de la Policía y de la cooperación regional en la lucha contra el narcotráfico, es decir un aumento de las operaciones, modificando las rutas y estrategias para enfrentar el crimen organizado.

La tabla siguiente, muestra las incautaciones realizadas por el Ejército de Nicaragua en el período 2006-2010. No obstante, en comparación con las estadísticas de la Policía Nacional, éstas no mencionan en ninguna parte del Anuario Estadístico si las tasas de incautaciones se realizan en conjunto con las del ejército, o sólo son las de la PN.

Tabla 10: Incautaciones de drogas del Ejército Nacional 2006-2010

Incautaciones del Ejército					
Droga	2006	2007	2008	2009	2010
Cocaína	4,222 kg	3,668.20 kg	7,435.60 kg	7,227.29 kg	7,611 kg
Marihuana	-	-	-	-	589 kg
Heroína	400.69 g	2 kg	3.218 g	-	-

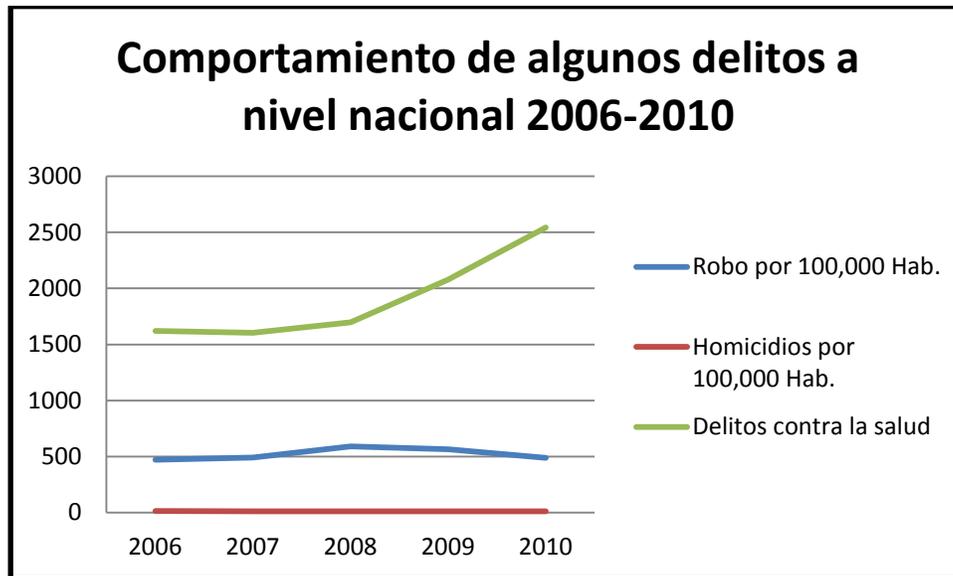
Fuente: Elaboración propia. Memoria anual del Ejército Nacional 2006-2010

“Sin embargo, no todos los delitos que ocurren son denunciados. Existen en distintos lugares cifras oscuras que varía en dependencia del delito, gravedad, circunstancias, confianza en las instituciones de seguridad pública y la justicia penal. La entrada en vigencia del Código Procesal Penal (2001) modificó el procedimiento inquisitivo e implicó cambios en el sistema institucional, en el rol del Ministerio Público, en las funciones de investigación de la Policía Nacional y en otros actores del sistema penal”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 109)

La ausencia de la política de seguridad nacional que articule correctamente las funciones de las instituciones del Estado, está trayendo como consecuencia que las mismas no consideren los delitos contra la salud como un problema prioritario. La figura siguiente muestra el comportamiento de algunos delitos a nivel nacional ocurridos entre los años

2006-2010. La gráfica muestra que los delitos contra la salud están incrementando año con año.

Ilustración 7: Comportamiento delictivo nacional 2006-2010



Fuente: Elaboración propia. Anuario Estadístico de la Policía Nacional 2010

Los problemas de coordinación interinstitucional entre los ejecutores del sistema de justicia penal está afectando la respuesta institucional ante los delitos contra la salud, que suele no depender únicamente de un eslabón, sino de la articulación de las partes del sistema operador de justicia, desde la información inicial sobre el delito que atente contra las personas y sus bienes, hasta su verificación, identificación de la víctima y medidas pertinentes contra el culpable.

Sin embargo, las estadísticas oficiales de delitos contra la salud no hacen diferencia de los delitos cometidos por el narcotráfico internacional, el narcomenudeo y el crimen transnacional organizado, lo que dificulta el análisis para valorar el impacto de la amenaza en la región.

De conformidad con el informe presentado durante el acto de clausura de la XXI Reunión de Mandos de la Policía Nacional, la directora general de esta institución, primera comisionada Aminta Granera, aseguró que “se está empleando muchos esfuerzos en el combate a los expendios locales...centrando el trabajo en los distribuidores de expendios

menores, dejando a un lado el menudeo y concentrando energías en los que los abastecen. Este aporte es... que en el proceso asambleario⁴³ que estamos teniendo, lo que claman y lo que nos piden es que seamos más duros con los expendios de drogas y de licor”.

De igual manera existen problemas de coordinación interinstitucional en la información que presentan las instituciones que pertenecen al sistema operador de justicia. La información que presentan no es específica, lo que produce que la misma esté desagregada. Estas estadísticas mostradas son el reflejo del trabajo institucional en la lucha contra el narcotráfico, lo que insta a pensar en la confiabilidad de las mismas.

El Ministerio Público (MP) carece de información sistemática, desagregada, completa y pública que permita medir su respuesta institucional y comparar los resultados en relación con las distintas instancias del sistema penal en lo que les corresponde hacer en el proceso penal nicaragüense de conformidad con el Código Procesal Penal desde 2001. “De acuerdo con la escasa información disponible para el periodo 2008 y 2009, en promedio en ambos años el Ministerio Público registró 46,431 causas, de las cuales el 94.8% fue remitido por la Policía Nacional. A partir de la cantidad de denuncias totales recibidas por la Policía Nacional en ambos años (2008: 154,673 y 2009: 165,675), fueron remitidas a la Fiscalía General el 30% y 28%, respectivamente. No queda claro, de acuerdo con la información disponible, qué pasó con el restante 70% y 72% ni cuáles son las características de los casos recibidos en el MP de parte de la Policía Nacional”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 124)

En este sentido, la siguiente tabla presenta cuantas personas fueron formalmente acusadas y condenadas por tráfico ilícito de drogas, durante los años 2006-2009.

Tabla 11: Cantidad de personas acusadas y condenadas por narcotráfico

Año	Número de personas formalmente acusadas	Número de personas condenadas
2006	1,134	374
2007	910	331
2008	475	126
2009	2,179	17

Fuente: Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009

⁴³ Modelo de Policía Comunitaria y Proactiva

Las cifras hablan por sí mismas. En el 2009, se acusaron a 2,179 de los cuales se condenaron únicamente 17. En comparación con las estadísticas que presenta la Policía Nacional que indican el número de detenidos por actividades vinculadas al narcotráfico, en ese año se detuvieron 2,179 por tráfico internacional y 2,467 por tráfico interno, sumando un total de 4,646 personas detenidas por narcotráfico. La incongruencia en las estadísticas de la fiscalía y la policía nacional son evidentes, así como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 12: Detenidos por actividades vinculadas al narcotráfico

Detenidos por actividades vinculadas al narcotráfico			
Año	Tráfico Internacional		Tráfico Interno
	<i>Nacionales</i>	<i>Extranjeros</i>	
2006	1,793	49	1,921
2007	1,848	115	1,732
2008	1,841	46	1,808
2009	2,091	88	2,467
Total	7,573	298	7,928
	7,871		

Fuente: Elaboración propia, en base al Anuario Estadístico de la Policía Nacional

La tabla anterior presenta el total de detenidos por actividades vinculadas al narcotráfico realizada por la Policía Nacional, la cual indica que el número de detenidos por actividades vinculadas al narcotráfico es mayor en personas nicaragüenses que en extranjeros.

La capacidad forense y criminalística es fundamental para el esclarecimiento de los delitos. Privilegiar por su carácter objetivo la prueba técnica y científica por encima de la prueba testimonial o subjetiva constituye uno de los principales retos del sistema penal. Se requiere disponer de personal especializado y dedicado a tales tareas desde las oficinas de Auxilio Judicial, lugares apropiados para el almacenamiento de las evidencias, mecanismos de control y preservación que garanticen su calidad, seguridad y disponibilidad para ser presentadas oportunamente a la autoridad judicial.

“Asimismo, no existe conciliación interinstitucional entre la Policía, el Instituto de Medicina Legal y el Ministerio Público sobre el total de muertes violentas registradas en el país ni sobre los casos de homicidio en particular. A modo de ejemplo, el IML reporta haber practicado un promedio de 1,510 exámenes postmortem en los últimos cuatro años, superando en un 12.2% el promedio anual de muertes violentas reportadas por la Policía

Nacional en el mismo rango de tiempo (1343). No obstante, los datos más sistemáticos y completos son los que han generado tradicionalmente la Policía Nacional en sus boletines y anuarios estadísticos durante las últimas tres décadas”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, pág. 127)

La respuesta institucional sobre los hechos delictivos ocurridos y conocidos no es posible identificarla con precisión a partir de la información obtenida. Lograr medir la eficacia del sistema de seguridad y justicia penal en su conjunto constituye un reto interinstitucional pendiente. Por un lado, la Policía recibe la gran mayoría de las denuncias por delitos y faltas penales, investiga las denuncias y reporta, desde su autoevaluación, un nivel de esclarecimiento. De estos casos esclarecidos o resueltos policialmente, unos pueden ser desestimados por la Policía, otros deberían pasar al Ministerio Público o a los jueces penales locales o únicos, según corresponda.

Otro factor a considerar son las actuaciones irregulares en el sistema de Administración de Justicia (jueces y tribunales de apelación) en casos de tráfico internacional de drogas, lavado de dinero y crimen organizado. Un ejemplo que puede ilustrar esto, fue cuando el magistrado de facto Rafael Solís reconoció que parte de los fondos incautados a narcotraficantes cuyas sentencias han sido ratificadas en casación son destinados al fondo de retiro para magistrados de la Corte Suprema así como de los Tribunales de Apelaciones y Jueces. “Cuando ese dinero pasa a manos del Estado de Nicaragua, el presidente de la República y el poder ejecutivo han estado de acuerdo que parte de ese dinero pase a fondo social, al igual que tiene fondo social el Ejército tiene fondo social la Policía para sus funcionarios una vez que pasan a retiro, no hay nada oculto en eso”. (La Prensa, 2011)

Julio Centeno Gómez, Fiscal General de la República, denunció la utilización a discreción que el Poder Judicial hace de los fondos incautados en operaciones al crimen organizado, enturbia la lucha del país contra los narcotraficantes y delincuentes transnacionales. De acuerdo con Centeno, desde antes que se aprobara la Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado, a finales de 2010, la institución que él dirige viene insistiendo en que las incautaciones de dinero y de bienes pasen a una caja única del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se distribuyan

equitativamente entre las instituciones encargadas de enfrentar el problema: Policía, Fiscalía, Ejército y Poder Judicial. En la práctica no ocurre esto, y a manera discrecional se lo reparten directamente por orden judicial, la Policía, el Ejército, la Universidad Agraria, el Poder Judicial y la Procuraduría General de la República. (El Nuevo Diario, 2011)

En este sentido, el fiscal se refiere a la distribución de las incautaciones que proponía la Ley 285, Ley de Reforma y Adiciones a la ley no. 177, Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y Sustancias Controladas dividiéndose de la siguiente manera: un 20 por ciento al Ministerio de Salud, para los programas de rehabilitación; un 20 por ciento al Consejo Nacional de Lucha Contra Las Drogas, para desarrollar campañas preventivas; un 20 por ciento para la Policía Nacional, para la lucha contra las drogas; un 20 por ciento para el Sistema Penitenciario Nacional, para programas de rehabilitación de reos adictos; y un 20 por ciento para programas de prevención y rehabilitación que ejecuten los ONGs, que operen legalmente, administrados por el Consejo Nacional. En caso que las instituciones no lograran ponerse de acuerdo en la distribución, el Juez procedería a subastarlos o venderlos al martillo según el caso. [arto.88, Ley 285] (Asamblea Nacional de Nicaragua, 1999)

Alba Ramos, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), informó que “Nicaragua decomisó este año cerca de 2 millones de dólares al narcotráfico internacional. Los fondos estarán bajo resguardo de la Policía mientras se conforma la unidad especial que administrará los fondos y bienes incautados al narcotráfico en conformidad con una nueva ley”. (El Nuevo Diario, 2011)

Esto parece indicar que la Ley 735, eliminó esta facultad de la Corte Suprema de Justicia, dejándola a manos de la Unidad de Administradora de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. Sin embargo, todavía no hay indicios de la existencia de la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. Este parece provocar problemas de coordinación entre las instituciones, debido a que los niveles de discrecionalidad de distribución de las incautaciones son mayores a falta de esta institución.

Según el arto. 33 de la ley, establece que “las autoridades que retengan, incauten, secuestren u ocupen productos o instrumentos deberán informar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la Unidad a la que se refiere esta Ley, para efectos de un registro provisional de los mismos”. No obstante, ante la inexistencia de la unidad, como se informó

anteriormente las instituciones encargadas de garantizar la seguridad, utilizan el dinero para su propio beneficio.

El Caribe y la Frontera Nicaragua-Costa Rica

Caribe Nicaragüense

La costa Caribe de Nicaragua abarca casi el 50% del territorio nacional y concentra la mayor diversidad étnica, cultural, lingüística, geográfica y de biodiversidad. Las comunidades dispersas a lo largo de ríos y lagunas en muchos casos son de difícil acceso. Eso eleva los costos de transporte y comunicación, así como la facilitación del acceso a servicios básicos para sus pobladores. “12 de los 25 municipios más pobres de Nicaragua se encuentran en la RAAN y la RAAS”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD)

El Estado está ausente en prácticamente el 70% del territorio. Su presencia se limita estrictamente a las zonas urbanas y en las áreas rurales fronterizas, las que colindan con el Caribe no hay presencia policial, y la militar es usualmente marginal. Tampoco hay suficientes delegaciones del Ministerio de Educación, Salud, y mucho menos de aquellas especializadas como el Instituto de Medicina Legal. De acuerdo a un estudio del IEEPP indica que “una importante cantidad de pobladores del Caribe de Nicaragua encuentran en el crimen organizado una forma de subsistencia”. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010)

En el Caribe existe la creencia y luego la convicción generalizada de que la criminalidad organizada tiene el potencial de darle a la gente de esta región lo que el Estado nicaragüense históricamente les ha negado: una política consistente que promueva el desarrollo de la región. Prueba de ello, es que los pobladores conocen quienes son los narcos. Sin embargo, no los denuncian. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010)

Frühling, González y Bulloven, en su obra “Etnicidad y nación: El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)”, destacan que las comunidades indígenas están viendo al narcotráfico como “un agente de desarrollo local”, pues esta expresión del crimen organizado moviliza millones de dólares producto de la venta de cocaína. En ausencia de una reactivación de la vida económica, sin inversiones en

infraestructura, con instituciones débiles, la poca presencia del Estado y con una pobreza creciente, la Costa Atlántica —que también posee características favorables para actividades clandestinas— ha resultado cada año más atractiva para el tránsito internacional de cocaína hasta llegar a jugar un papel importante en la ruta de la droga desde Colombia hacia Estados Unidos”. (Frühling, 2007)

Esta nueva modalidad de operación se pudo visualizar en el Caso de Walpasiksa, ocurrido el 8 de diciembre de 2009, donde murieron dos soldados de la Fuerza Naval emboscados por 30 o 40 personas involucradas con el narcotráfico, confirmaron las autoridades. Las autoridades del Ejército de Nicaragua están casi convencidas de que la comunidad entera, de unas 700 u 800 personas, está relacionada con el crimen organizado, razón por la que los hombres de Walpasiksa desaparecieron de un día para otro, tras la emboscada. El Jefe de la Fuerza Naval, Capitán de navío Róger González Díaz mencionó que “nunca antes se había visto es que toda una comunidad haya estado dispuesta a matar a miembros del Ejército y la Policía, a cambio de droga, especialmente después de que les fueron confiscadas tres toneladas”. (La Prensa, 2009)

Lo que sucedió en Walpasiksa es que el crimen organizado aprovechó las vulnerabilidades de toda la población sumergida en la pobreza extrema, la ausencia de instituciones, las necesidades básicas insatisfechas, desempleo, entre otras, para conquistar a los pobladores con dinero, y así ampliar su influencia a la comunidad de Walpasiksa y las otras comunidades aledañas.

Según el Comisionado Mayor, Julio Rugama, “el crimen organizado logró en un trabajo de al menos año y medio, establecer un gran grupo de seguridad y apoyo logístico que tenía células en más de cinco comunidades costeras en la profundidad del territorio de la Región Autónoma del Atlántico Norte- RAAN”. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010, pág. 23)

El titular del Juzgado de Distrito Penal de Juicios de Siuna, Victorino Estrada Flores, decidió otorgar libertad condicional a 18 misquitos de Walpasiksa acusados por tráfico internacional de estupefacientes, lavado de dinero, asesinato, lesiones y otros delitos en una audiencia especial celebrada en Siuna, Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN). Los 18 procesados incumplieron el mandato judicial y no se presentaron el 3 de mayo al

juicio. Los procesados fueron declarados en rebeldía. Sin embargo, posterior a esto el juez Estrada no ha girado orden de captura alguna. El fiscal Juan Barrios dijo que el Ministerio Público pidió en la audiencia de juicio que se girase la orden de captura, “pero a estas alturas [28 de junio de 2010] los 18 indígenas ya están fuera del país; me atrevo a decir que están en Honduras, por la afinidad que hay en el departamento de Gracias a Dios (del vecino país), donde viven indígenas misquitos”. (La Prensa, 2010)

El problema del narcotráfico es sumamente complejo. “La sola intervención del Ejército puede ayudar a controlar las redes de delincuencia, pero sin duda, no va a solucionar el problema. A corto plazo, es poco lo que pueden hacer las autoridades regionales, más que coordinar acciones con la policía y el Ejército. A largo plazo, las autoridades deberían trabajar en pos de mejorar la condiciones de vida de la población (salud, educación, empleo) lo que en última instancia determina en nivel de vulnerabilidad de la gente frente a este tipo de amenazas” (Confidencial, 2010)

Esto está mostrando las vulnerabilidades que poseen las instituciones nicaragüenses para hacer frente a este problema. El narcotráfico, está ejerciendo sus influencias para mantener la puerta libre para continuar con sus operaciones.

Otro factor que muestra este hecho, es que está creciendo la legitimación social a las actividades del narcotráfico. El modus operandi del narcotráfico en Nicaragua no es distinto al modo con que operan en el resto de Centroamérica y en México. Una década atrás se afirmaba que Centroamérica era una ruta de tránsito de la droga. Pero hace unos tres o cuatro años los países de Centroamérica, también Nicaragua, han dejado de ser solamente ruta de tránsito para convertirse en “un modelo que se asemeja más a una estación de servicio, donde además de ofrecer el acceso al mercado interno, la utilización de diferentes modalidades de transporte para el trasiego doméstico (marítimo y terrestre, principalmente); así como servicios para la distribución, intermediación y por supuesto, el ajuste de cuentas [del narcotráfico]”. (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia-LaRED, 2011, pág. 34)

De conformidad con un estudio realizado por el IEEPP, “uno de los problemas [que genera el narcotráfico] es la forma en que la comunidad ve ahora la droga, ya no... como algo malo, sino que percepción es que es el maná caído del cielo...lo malo para ellos es el

consumo interno, el consumo en sus comunidades, pero conseguirla y venderla para los habitantes del Caribe no es malo porque existe una retribución hacia la comunidad y la comunidad comienza a progresar”. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010, pág. 20)

La población está empezando a observar el narcotráfico como una actividad rentable que les puede generar beneficios, debido a que les da la oportunidad de obtener el apoyo que el Estado les ha proporcionado de manera limitada. Por esta razón, algunas comunidades de la costa Caribe se han convertido en una especie equipo de seguridad del crimen organizado.

Rivas, Frontera Sur de Nicaragua

Cuando la Policía Nacional comenzó a golpear en el Caribe a los narcotraficantes, “éstos buscaron nuevas rutas en el Pacífico: se constituyeron las rutas Panamericana (terrestre), la cual utiliza la carretera del mismo nombre, y una marítima que cruza el mar Pacífico frente a las costas nicaragüenses, lo que hizo que en algunos lugares los traficantes construyeran bases para abastecimiento de combustible y además, lograran algún tipo de colaboración de la comunidad, principalmente aquellos que se dedicaban a la pesca artesanal. Allí nació otra manifestación de ese tipo de delincuencia: los tumbadores de drogas”. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010, pág. 29)

En 2008, la PN desarticuló una banda que se encargaba de tumbar drogas (robar la droga a narcotraficantes internacionales) en Rivas, departamento fronterizo con Costa Rica para luego venderla en el mercado internacional o local. Según la versión policial, dichos “tumbadores” tenían como objetivo robar droga en la costa pacífica costarricense y nicaragüense, pero su punto de operaciones eran los puntos fronterizos de Rivas.

En este sentido, un medio de comunicación local informó que la Sala Penal del Tribunal de Apelaciones de Granada ordenó la libertad de ocho narcos condenados a 17 y 19 años de cárcel por Crimen organizado y Transporte ilegal de estupefacientes. Esta sentencia, conocida como la número 40, sobreyó a nueve procesados por los mismos delitos. Según información de la Policía Nacional que formó parte de la acusación del Ministerio Público, los procesados fueron identificados como la banda de ‘tumbadores’ (robadores de drogas), y se les capturó con 95 paquetes de cocaína. La fiscal departamental

de Rivas Isolda Ibarra, introdujo el escrito de Casación en el Tribunal de Granada asegurando que “la sentencia que beneficia con libertad a nueve narcotraficantes ya fue recurrida. Asimismo, la representante del Ministerio Público aclaró que mientras no exista sentencia firme, las autoridades del Sistema Penitenciario no pueden ejecutarla. Sin embargo, la Fiscalía como la Procuraduría General de la República demostró en juicio oral y público, que los magistrados del Tribunal de Granada obviaron, para sobreeser a los procesados y ordenar la libertad. Los beneficiados estaban condenados a 10 y a 7 años de cárcel como autores y coautores del delito de tráfico de estupefacientes.”. (El Nuevo Diario)

De conformidad a declaraciones de la Fiscalía, “Los Charros” es el grupo que operaba sobre todo en el sector del Lago de Nicaragua, a través del cual pretendían abrir nuevas rutas del tráfico de drogas desde Costa Rica a Nicaragua, para luego seguir rumbo al norte. La Fiscalía sostiene que ese grupo es representante del cártel de La Familia Michoacana para Centroamérica. Las rutas que hasta ahora utilizaban los narcos, según información de Inteligencia, son San Carlos, Nueva Guinea, Peñas Blancas y El Ostional”. (La Prensa, 2012)

“Los Charros” habían establecido una ruta de transporte de cocaína desde Costa Rica por la vía acuática del lago de Nicaragua y las playas de El Ostional. “En el caso de la vía terrestre usaban la zona de San Juan de Nicaragua, Piedra Fina, Aguas Zarcas, Nueva Guinea y Managua, hacia los lugares de “caleteo”, donde introducían las drogas en compartimentos ocultos en cabezales y otros medios de transporte para trasladarla hacia Guatemala y México. La acusación de la Fiscalía indica que este grupo inició sus ilícitos desde inicios del 2009. Maldonado contaba con el apoyo de una red que fue estructurando con nacionales, salvadoreños y guatemaltecos”. (La Prensa, 2012)

Este acontecimiento demuestra dos cosas: primero, la porosidad de las fronteras del país, en donde se logran encontrar puntos ciegos que son aprovechables por la ausencia del Estado. “En el caso de la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, es un área porosa casi en su totalidad. El Estado controla sólo dos puestos fronterizos en toda la línea limítrofe con Costa Rica: Peñas Blancas y San Carlos, Río San Juan”. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2010) Segundo, las debilidades del sistema de justicia penal

nicaragüense, está provocando que los narcotraficantes estén siendo absueltos de sus penas, lo que deja en duda la efectividad de aplicación de la ley en Nicaragua.

VII- Conclusiones

Centroamérica es el puente natural que une América del Sur con América del Norte, y lo que podría ser una condición geográfica privilegiada para el comercio y el turismo, que ha sido convertido en las últimas décadas en la ruta de tránsito de la drogas que se produce en la región andina y se consume en América del Norte, particularmente en Estados Unidos, el mayor consumidor de droga en el mundo.

Junto a su posición geográfica, hay factores subyacentes en la región que han propulsado el florecimiento del tráfico de drogas: pobreza, falta de medios de vida alternativos viables para los agricultores, corrupción; severas fragilidades institucionales, deficiencias en la aplicación de la ley y la justicia, participación de grupos irregulares en la protección, producción y tráfico de drogas en algunos países, e impedimentos naturales a la interdicción, entre ellos las dificultades de vigilar eficientemente las fronteras, el espacio aéreo y los mares territoriales.

La seguridad, en tanto derecho inherente a la ciudadanía y obligación permanente del Estado, se ha convertido en los últimos tiempos en un asunto agobiante y crucial para la vida en sociedad en todos los países de Centroamérica en general, y Nicaragua en particular. Los niveles de inseguridad varían de país a país, a pesar de sus similitudes geográficas, históricas y culturales. Cada uno presenta sus propias particularidades, riesgos y amenazas propias, diferenciadas y comunes.

Centroamérica ha pasado de ser una ruta estratégicamente vital para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, a una estación de servicios, tal como asegura el Estudio de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia-LA RED, en el que además, de ofrecer rutas de paso, se puede encontrar una serie de servicios que facilitan el acceso al mercado interno, la utilización de diferentes modalidades de transporte para el trasiego interno (marítimo y terrestre principalmente); así como para la distribución, intermediación y, por supuesto, el ajuste de cuentas". (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia- LA RED, 2011)

El problema del narcotráfico es sumamente complejo. Es necesario destacar la doble dimensionalidad de la amenaza que posee el mismo, en primer lugar es una amenaza a la seguridad pública porque afecta la vida de los ciudadanos y sus bienes, ejemplo de ello son

las tasas de homicidios, las crecientes tasas de adicciones; en segundo, porque las democracias frágiles como la de Nicaragua pueden ser minadas por la capacidad de expansión, poder e influencia que tiene el narcotráfico, sustituyendo las funciones del Estado de garantizar a los ciudadanos los derechos constitucionales.

El impacto que el narcotráfico está teniendo en la región centroamericana en general, y Nicaragua en particular, es mucho mayor que el hecho de ser zona de paso o estación de servicios, debido a que está penetrando el tejido social, afectando en distintas formas las capacidades de las instituciones encargadas en la lucha contra esta amenaza, y por ende a las frágiles e incipientes democracias de la región y sus instituciones, porque las debilidades de los países son la fortaleza de las organizaciones criminales. El narcotráfico está afectando severamente la seguridad en Centroamérica, como consecuencia de la violencia criminal derivada que se expresa en las crecientes tasas de homicidios.

Sin embargo, esto no quiere decir que Centroamérica no haya emprendido acciones nacionales y regionales para combatir al narcotráfico, los volúmenes de incautación de drogas presentados antes son evidencia de dichas acciones y esfuerzos.

En lo que corresponde a la cooperación internacional, Estados Unidos en su política de guerra contra las drogas, ha reestructurado los escenarios, al Plan Colombia implementado a partir del 2000, se le agregó la Iniciativa Mérida en 2008, en la que fueron incluidos como socios menores los países de Centroamérica, Haití y República Dominicana. Posteriormente, éstos fueron separados como dos escenarios diferentes: la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI), Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI).

Sin embargo, y a falta de información oficial confiable todo parece indicar que los indicadores de éxito de la “guerra contra las drogas”, desde una perspectiva militarista, que se contemplan en esos cuatro escenarios - Colombia, Mérida, CARSI, CBSI- parecen estar reducidos a la cantidad de narcotraficantes muertos o capturados, y de droga incautada relegando aspectos importantes de la lucha contra la narcoactividad como: prevención, depuración, reforma y modernización de las fuerzas de seguridad, y los sistemas de administración de justicia y penitenciarios, al igual que la urgente tarea de la rehabilitación.

A pesar de ello, los gobiernos centroamericanos destinan buena parte de sus escasos recursos para combatir la narcoactividad, que bien podrían utilizarse para dar respuestas a las urgencias económicas y sociales de sus gobernados, que también padecen los efectos de la exclusión y la falta de oportunidades que les permitan vivir una vida digna como corresponde a todo ser humano.

Por otra parte, es importante señalar que los países centroamericanos están experimentando un acelerado incremento de empresas de seguridad privada que ayudan a complementar la función de la policía de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes. Sin embargo, a pesar que existen cerca de 300,000 personas que trabajan en las empresas de seguridad privada aproximadamente en Centroamérica, sumadas con los efectivos policiales, todavía es insuficiente para frenar la delincuencia organizada y la influencia del narcotráfico en la región.

Frente a las limitaciones e incapacidades de cada uno de los Estados del istmo para hacer frente individualmente a tan grave fenómeno, los gobiernos centroamericanos decidieron hacerlo en conjunto a través de una estrategia común. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA compuesta por cuatro componentes fundamentales: “Combate al delito; Prevención de la violencia; Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y el Fortalecimiento institucional”, dividiéndose en catorce prioridades y veintidós proyectos. Este hecho constituye un importante avance en materia de seguridad regional, ya que muestra, al menos en la forma, el interés de los gobiernos centroamericanos para enfrentar este problema.

Sin embargo, existen dudas sobre la capacidad real del SICA para la ejecución de esos proyectos. En primer lugar, no se conocen los detalles del proceso, no se sabe a ciencia cierta quiénes participaron, cómo fueron consultados, si se elaboraron propuestas nacionales, y cómo se construyeron los consensos. En segundo, no existe información oficial que evidencie que la ESCA haya sido diseñada sobre la base de un diagnóstico profesional, profundo y realista en cada Estado en particular y de la región en general, porque cada uno presenta sus propias particularidades, riesgos y amenazas, diferenciadas y comunes. En tercero, la articulación de los proyectos no está clara porque no se presenta como los ocho proyectos priorizados se concatenarán con los catorce proyectos restantes,

teniendo presente la durabilidad de los mismos. Finalmente, ni el SICA ni la Comisión de Seguridad han especificado la cantidad de proyectos que cada donante financiará ni cómo se combinarán fondos provenientes de diferentes donantes. Asimismo, se desconoce el Plan de Acción de Costos de los proyectos, y no se indica si la Estrategia cuenta con un sistema de variables e indicadores de éxito que permitan dar seguimiento y evaluar consistentemente su ejecución, y la sostenibilidad de los mismos.

Un aspecto importante que no está contenido en la estrategia es que en ninguno de los componentes, hacen referencia al reforzamiento de los sistemas de inteligencia de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad en Centroamérica, siendo el narcotráfico y el crimen organizado una amenaza asimétrica, la inteligencia ayudará a los Estados a localizar a ciudadanos para averiguar si estos ejercen actividades delictivas y peligrosas que puedan poner en peligro la seguridad nacional o pública. “Inteligencia es el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información cuyo fin es producir conocimiento útil para la toma de decisiones que, en el caso del Estado, se relacionan con la seguridad nacional y pública”. (La Prensa, 2012)

Esto se relaciona con lo que planteaba Sun Tzu: “Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla”. (Tzu) Centroamérica necesita conocerse para hacer frente al narcotráfico, porque es necesario destacar que esta batalla no se realizará de manera directa como es la guerra entre estados, en la cual se puede tener acceso a la cantidad de efectivos, armamentos, tecnología y vehículos de combate, y se puede reflexionar entre las posibilidades de vencer. El narcotráfico es un enemigo en la sombra, no se conocen sus medios de acción, lo que significa que los Estados deben de estar preparados para no dejar que sus redes se sigan infiltrando en la sociedad centroamericana.

La naturaleza de la amenaza, determina la naturaleza de la respuesta. Si bien es cierto que ocho proyectos no son una estrategia para hacer frente al narcotráfico y el crimen organizado, debe reconocerse que es un avance; pero la dimensión del problema requiere de

una estrategia claramente definida, con coherencia lógica y precisa para poder afrontar el desafío que estas amenazas traen a la seguridad.

Es necesario que se despejen las dudas sobre la ESCA, para reforzar la capacidad de organización para tomar mejores decisiones para los catorce proyectos restantes. La Estrategia, sin duda llega en un momento crítico pero no es una solución mágica. Se requieren muchas más acciones y la participación activa de todos los actores sociales en cada uno de los países de la región. Se precisa sobre todo, una visión que contribuya a la construcción de una Centroamérica en paz y con desarrollo, tal como se menciona en el TMDSDCA, y así lograr que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática sea una realidad y no una aspiración frustrada, como hasta ahora es.

Asimismo, no se conoce si la ejecución de ESCA, interrumpa los planes que CARSI realiza en la región. Ni los gobiernos, ni el SICA han hablado sobre la implementación del programa y la sostenibilidad de éste. Lo anterior es consecuencia de la falta de políticas de Estado de Seguridad Pública que privilegie dos factores fundamentales: prevención e inteligencia con soporte tecnológico cuyo objetivo no es hacer más con una mayor cantidad de efectivos y presupuesto, sino más con los recursos mínimos necesarios, administrados de forma eficiente y transparente. No existe evidencia por falta de información oficial que los países centroamericanos, todavía no cuentan con suficientes efectivos y medios para hacer frente a este problema, en adición, también es un hecho que hasta el momento no existen pruebas que a mayor cantidad de efectivos y mayores recursos financieros, existirán mejores niveles de seguridad.

La existencia de diversos factores como la paradoja entre disponibilidad de recursos económicos y efectivos por un lado, y eficiencia por otro, evidencia que la inversión en prevención e inteligencia son las mejores armas para frenar el impacto del narcotráfico en la región, ya que sus costos menores.

Por otra parte, es preciso subrayar que en tales condiciones la situación particular de Nicaragua con relación al resto de Centroamérica revela un importante grado de complejidad por la inexistencia de una real estrategia de seguridad tanto en el plano nacional como en el regional, y mientras esta situación persista los países centroamericanos continuarán luchando individualmente, aunque con éxito relativo, contra el narcotráfico y el

crimen transnacional organizado. Cada país de la región debe diseñar su propia estrategia nacional y en conjunto una verdadera estrategia regional (que no es la suma mecánica de las estrategias nacionales), de lo contrario los resultados continuarán siendo los mismos: narcotraficantes muertos y capturados y cantidades variables de droga incautada, pero sin que esto signifique la neutralización de esa actividad criminal.

El Estado de Nicaragua cuenta con un marco institucional y marco jurídico básicos para hacer frente al narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y proteger la seguridad de los ciudadanos. En la práctica existen dos factores sensibles que limitan la capacidad del Estado para enfrentar efectivamente tales amenazas. Por un lado, la falta de una Política de Estado de Seguridad Pública expresamente formulada y producto de un consenso nacional, que comprenda tanto la prevención como la intervención en la lucha contra esas amenazas a la seguridad de la nación y de los ciudadanos, que hasta el momento, las instituciones no observan esto como una debilidad en la actuación de las mismas. Por otro lado, las severas limitaciones en materia de implementación y correcta aplicación de la ley, ejemplo de ello es que no todos los delitos que ocurren son denunciados. Existe un subregistro que varía en dependencia del delito, gravedad, circunstancias, confianza en las instituciones de seguridad pública y la justicia penal.

La capacidad forense y criminalística es fundamental para el esclarecimiento de los delitos. Privilegiar por su carácter objetivo la prueba técnica y científica por encima de la prueba testimonial o subjetiva constituye uno de los principales retos del sistema penal. Se requiere disponer de personal especializado y dedicado a tales tareas desde las oficinas de Auxilio Judicial, lugares apropiados para el almacenamiento de las evidencias, mecanismos de control y preservación que garanticen su calidad, seguridad y disponibilidad para ser presentadas oportunamente a la autoridad judicial.

Nicaragua ha avanzado en la penalización del narcotráfico y el crimen organizado, sin embargo, ni el Estado ni las instituciones han logrado formular una política pública integral, multi sectorial y multi dimensional para asumir el reto que implica el avance obvio de la criminalidad organizada y particularmente del narcotráfico internacional en Nicaragua.

De no formularse expresamente una Política de Estado de Seguridad Pública que comprenda la prevención e intervención en el enfrentamiento tanto de la delincuencia común como el narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y esto se mantiene, y de no aplicarse correctamente el ordenamiento jurídico vigente, Nicaragua corre el riesgo de quedar limitada a acciones operativas ocasionales, situación que se agravaría aún más por las severas debilidades en materia de administración de justicia, lo que hará del país un paraíso de narcotraficantes y criminales.

En consecuencia, los riesgos y desafíos que el Estado de Nicaragua enfrenta son múltiples y complejos, y para hacerle frente es preciso la prevención, depuración, reforma y modernización de las fuerzas de seguridad, y los sistemas de administración de justicia y penitenciarios, al igual que la urgente tarea de la rehabilitación a adictos, combatiendo el problema del narcotráfico como un fenómeno de hondas raíces económicas, sociales y culturales que debe enfrentarse con una política de “mano inteligente” que privilegiara la prevención y la apertura de oportunidades en educación, salud, recreación y empleo para jóvenes tradicionalmente excluidos.

Igualmente es necesaria la formulación de una Política de Estado de Seguridad Pública, la cual sea formulada a través de un consenso nacional, estableciendo las funciones y competencias de cada institución, lo que es importante para la creación de una verdadera estrategia regional, en donde se establezcan las prioridades de cada Estado, pero no sumándolas de forma aritmética, sino teniendo presente las particularidades, riesgos y amenazas propias de cada país, ya que la estrategia viene a definir un nuevo concepto de integración, el de soberanía compartida en materia de seguridad y defensa debido a que orienta acciones coordinadas que se enmarca en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

VIII- Bibliografía

- Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2011). Boletín trimestral Programa: Democracia, Seguridad y Defensa , 10.
- (RESDAL), R. d. (2011). Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina: El Salvador, Guatemala y Honduras. Obtenido de <http://www.resdal.org/libro-seg/>
- AFFAIRS, B. O. (2012). 2012 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), VOL. I. U.S. DEPARTMENT OF STATE
- Aguilera, G. (2008). Enfrentar la violencia con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica. (I. Guatemala, Ed.) Pensamiento Iberoamericano (2), 125.
- Arévalo, B. (2002). Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia. SEGURIDAD HUMANA, PREVENCIÓN DE CONFLICTOS y PAZ en AMÉRICA LATINA y el CARIBE . (F. R. Aravena, Ed.) Santiago, Chile: FLACSO-Chile/UNESCO. (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2004)
- Britanico Security Group. (s.f.). Amenaza y riesgo: ¿cuál es la diferencia? Obtenido de <http://www.britanicosecuritygroup.com/amenaza-y-riesgo-cual-es-la-diferencia>
- Cajina, R. (2011). Hoja de ruta de la integración de los militares centroamericanos. Revista Atenea , http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6776_ESP.asp.
- Cajina, R. (2008). Mecanismos de control parlamentario en Centroamérica. La administración de la Defensa en América Latina III, Estudios comparados , III . (I. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Ed.) Madrid: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ADEFAL_tomo_III.pdf. Obtenido de La administración de la Defensa en América Latina.
- Cajina, R. (2000). Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana. Managua, Nicaragua: Inédito.
- Cajina, R. (2009). Reforma del sector seguridad ciudadana, transición política y construcción democrática. Ley 290 y Ley 228. Mirador de Seguridad , 52.
- Caribbean-Central American Actions, CCAA. (Marzo de 2012). CCAA-Corrientes. Obtenido de http://www.c-caa.org/currents/2012/03/currents_Mar_2012_SP.pdf

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-CASEDE. (2010). Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos. Obtenido de <http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/co.pdf>

Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC). (21 de Noviembre de 2011). Avances de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica son presentados durante Reunión Ministerial de las Américas . Obtenido de <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=64372&IDCat=21&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (21 de Noviembre de 2011). Avances de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica son presentados durante Reunión Ministerial de las Américas . Obtenido de Discurso del Secretario General del SICA, Juan Daniel Alemán: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=64372&IDCat=21&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>

Comisión de Seguridad de Centroamérica-CSC. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA: componentes, prioridades y perfiles de proyectos. Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, (pág. 3). Guatemala.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). (2005-2006). Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Obtenido de http://www.cicad.oas.org/mem/reports/4/Full_Eval/Nicaragua%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). (2007-2009). Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM): Evaluación del Progreso de Control de Drogas, Nicaragua. Organización de Estados Americanos (OEA).

Congressional Research Service. (11 de Mayo de 2011). Latin American and the Caribbean: Illicit drug trafficking and U.S. counterdrug programs. Obtenido de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>

Congressional Research Service. (21 de Agosto de 2009). Mérida Initiative for Mexico and Central America: funding and policy issues. Obtenido de <http://fpc.state.gov/documents/organization/127288.pdf>

Congressional Research Service. (27 de Mayo de 2009). Mexico's drug-related violence. Obtenido de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (15 de Septiembre de 2009). Presidential Determination for Major Drug-Transit and Major Illicit Drug-Producing Countries. Obtenido de <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/sept/129236.htm>

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. (s.f.). Real Academia Española. Obtenido de http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=desaf%EDo

Ejército de Nicaragua. (s.f.). El avance de la profesionalidad militar (1990-2010). Obtenido de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/historia/historia-profesionalidad.html>

Frühling, G. y. (2007). Etnicidad y nación: El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007).

Fruhling, H. (2-4 de Junio de 1998). Modernización de la política. Obtenido de Presentado al Foro "Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID": <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2008). Política de Seguridad Nacional. Obtenido de Ficha del DCAF: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:EFO8Onp7v5wJ:www.dcaf.ch/content/download/35051/525319/file/NSP.pdf+politica+de+seguridad+nacional+Geneve+Centre+for+Democratic+control+of+armed+forces&hl=es-419&gl=ni&pid=bl&srcid=ADGEESj46DRiakgjZzTbcbh2db76m_g

Gómez, E. W. (2004). Seguridad y Defensa en la Centroamérica Contemporánea. En U. p. Paz, Educar para la Seguridad (Primera ed.). San José, Costa Rica: UPAZ.

IEEPP, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2011). Factores que generan el comercio de las drogas ilegales en Nicaragua. Managua, Nicaragua: Ieepp.

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP. (2010). Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de fronteras: Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Managua: IEEPP.

Instituto Universitario de Democracia, P. y. (Enero-Julio de 2011). Observatorio de la Violencia. Obtenido de <http://www.iudpas.org/pdfs/NEd22EneJun2011.pdf>

Ministerio de Defensa (MIDDEF). (s.f.). Breve reseña histórica del Ministerio de Defensa de la República de Nicaragua. Obtenido de http://www.midef.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

Ministerio Público. (s.f.). Unidad Especializada Anticorrupción y contra el Crimen Organizado (UEACCO). Obtenido de <http://www.ministeriopublico.gob.ni/index.php?s=100>

Mundial, B. (Septiembre de 2011). Crimen y Violencia en Centroamérica, Vol. II. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Sp_Volume_II_Crime_and_Violence_Central_America.pdf

Nicaragua, E. d. (2005). Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua. Obtenido de Red de Seguridad y Defensa de América Latina: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/parte2-amenazas-riesgos.pdf>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC. (2007). Crimen y Desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada. Eslovaquia: United Nations Publications.

Organización de las Naciones Unidas-ONU. (s.f.). Acuerdos de Paz. Obtenido de Naciones Unidas trabajando por Guatemala: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1393-1341-acuerdos-de-paz>

Organización de los Estados Americanos-OEA. (s.f.). Seguridad Pública y Privada en el Triángulo Sur: Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Obtenido de <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seguridad%20Publica-CR,%20Panama%20y%20Nicaragua.pdf>

Orozco, R. (Febrero de 2009). Policía Nacional: ¿una institucionalidad manoseada? *Mirador de Seguridad*, 16.

Panamá, P. N. (2011). Estadísticas de homicidios ocurridos por Provincia . Obtenido de <http://www.policia.gob.pa/imagenes/ESTADISTICAS/HOMICIDIOS.pdf>

Policía Nacional de Nicaragua (PN). (9 de Mayo de 2012). Clausura de XXI Reunión de Mandos Policiales. Obtenido de http://www.policia.gob.ni/prensa_notas.html

Policía Nacional de Nicaragua (PN). (s.f.). Nuestra historia. Obtenido de <http://www.policia.gob.ni/ins-historia.html>

Policía Nacional de Nicaragua-PN. (2010). Anuario Estadístico 2010. Obtenido de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/ae2010%20PN.pdf>

Programa de Apoyo Institucional/PAI-NIC. (Junio de 2007). Plan Justicia de Nicaragua (2008-2010). Obtenido de http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Plan_Justicia_2008-2010.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Costa Rica: United Nations Publications.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Seguridad Ciudadana 1998-2010, Nicaragua: riesgos, retos y oportunidades. Managua: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (s.f.). Costa Caribe. Obtenido de <http://www.undp.org.ni/tematicas/4>

R., J. Á. (2006). Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Situación y desafíos en el caso hondureño: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/honduras/04132.pdf>

Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia-LaRED. (Febrero de 2011). Seguridad y Crimen Organizado Transnacional: una propuesta de acción para Centroamérica. Obtenido de 2 Documento Político: <http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/secycrim.pdf>

Rodríguez, G. P. (s.f.). Élités, Conflicto y Narcotráfico en Colombia . Obtenido de https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AK3ocZRveyIJ:www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/docs/ELITES%2520CONFLICTO%2520Y%2520NARCOTRAFICO%2520EN%2520COLOMBIA.doc+farc+eln+narcotrafico&hl=es&gl=ni&pid=bl&srcid=ADGEE SgGqZU96EguMDfD5rz_UEeZUJLFQbR1v6oF3

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (22 de Junio de 2011). Propuesta de Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Obtenido de <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628174448640Mecanismo%20de%20Coordianci%C3%B3n%20y%20Seguimiento%2022%20Y%2023%20JUNIO%202011.pdf>

Securempire. (s.f.). Las Farc: el mayor cartel del narcotráfico en el mundo. Obtenido de http://www.securempire.com/analisis/seguridad/geopolitica-las_farc__el_mayor_cartel_del_narcotrafico_en_el_mundo

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). (s.f.). Obtenido de www.sica.int/sica/sica_breve.aspx?IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). (22 de Junio de 2011). Hacia una Centroamérica Segura. Obtenido de <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628172738183Hacia%20una%20C%20entroamerica%20Segura%2020%20JUNIO%20%202011.pdf>

Subirats, J. (1989). Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tzu, S. (s.f.). Citas de "El arte de la guerra". Obtenido de http://es.wikiquote.org/wiki/El_arte_de_la_guerra

Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas. (2010). Costa Rica: Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. (I. Instituto Costarricense sobre Drogas, Ed.) Obtenido de http://www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/web_icd_pdf/pub/Sit_Nac_2010.pdf

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2004). ¿Qué significa vulnerabilidad? Obtenido de <http://www.unisdr.org/2004/campaign/booklet-spa/page8-spa.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. (2011). Global Study on Homicide: trends, contexts and data. Obtenido de http://www.unodc.org/documents/southerncone//noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

United States Government Accountability Office-GAO. (3 de Diciembre de 2009). Obtenido de <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>

Medios Jurídicos

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (27 de Marzo de 1998). Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Obtenido de <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/d029f5dded635c34062570a60064217c?OpenDocument>

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN) . (11 de Septiembre de 2003). Ley 473, Ley del Régimen Penitenciario y Ejecución de la Pena. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/FFB1C3E4901C9A4306257242005D25B1?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/FFB1C3E4901C9A4306257242005D25B1?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (22 de Febrero de 1990). Decreto 490, Ley Orgánica del Ministerio de Defensa. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/9744383E4D76D2E9062570A10057B686?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/9744383E4D76D2E9062570A10057B686?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (23 de Agosto de 1994). Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Obtenido de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/docs/ley181.pdf>

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (31 de Julio de 1996). Ley 228, Ley de la Policía Nacional. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (7 de Julio de 1998). Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/12E78B7532199BD0062570B3005D9A1D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/12E78B7532199BD0062570B3005D9A1D?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (13 de Noviembre de 2001). Ley 406, Código Procesal Penal de Nicaragua. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/5EB5F629016016CE062571A1004F7C62?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/5EB5F629016016CE062571A1004F7C62?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (Mayo de 2008). Ley 641, Código Penal de Nicaragua. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (9 de Septiembre de 2010). Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. Obtenido de http://www.bcn.gob.ni/sistema_pagos/documentos/ley_735_Ley_Prevenccion_Investigacion_y_Persecucion_del_crimen_organizado.pdf

Asamblea Nacional de Nicaragua (AN). (13 de Diciembre de 2010). Ley 749, Ley de Régimen Jurídico de Fronteras. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/A5AD960961B22CAF06257824005E7AFB?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/A5AD960961B22CAF06257824005E7AFB?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua. (15 de Abril de 1999). Ley 285, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 177, Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y sustancias controladas.

Obtenido de

http://www.superintendencia.gob.ni/documentos/marco_legal/generales/ley285.pdf

Asamblea Nacional de Nicaragua. (2 de Mayo de 2000). Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público. Obtenido de

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/D2EC1BA7D623812F062570A10058074E?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/D2EC1BA7D623812F062570A10058074E?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua. (23 de Diciembre de 2006). Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo. Obtenido de

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/0A22EEE06E37FA0B062572A000707A4D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/0A22EEE06E37FA0B062572A000707A4D?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua. (13 de Diciembre de 2010). Ley 748, Ley de la Defensa Nacional. Obtenido de

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/9F1F361C509ED3F706257825004FE9BC?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/9F1F361C509ED3F706257825004FE9BC?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua. (13 de Diciembre de 2010). Ley 750, Ley de Seguridad Democrática. Obtenido de

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/8C11614758755B3A062578240073F60A?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/8C11614758755B3A062578240073F60A?OpenDocument)

Asamblea Nacional de Nicaragua. (24 de Enero de 2007). Ley de Reforma y Adición a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

Obtenido de

<http://www.cndc.org.ni/MarcoLegal/Leyes/LEY%20612,%20LEY%20DE%20REFORMA%20Y%20ADICION%20A%20LA%20LEY%20NO.%20290.pdf>

Centroamérica-CSC, C. d. (22 de Junio de 2011). Declaración de Guatemala. Obtenido de

<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000004005/17990000004005.swf>

Ley General de Policía, Decreto N° 7410. (19 de Mayo de 1994). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Obtenido de

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1859263975/Ley%20General%20de%20Policia-

[N.doc7410.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1859263975%2FLey+General+de+Policia-N.doc7410.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1859263975/Ley%20General%20de%20Policia-N.doc7410.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1859263975%2FLey+General+de+Policia-N.doc7410.pdf)

Ley N° 18, Ley Orgánica de la Policía Nacional. (3 de Junio de 1997). Asamblea Legislativa de Panamá. Obtenido de

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vh6N->

CXLe9MJ:www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1997/1997_150_0388.PDF+ley+de+la+fuerza+publica+de+panama&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=ni

Ley N° 228, Ley de la Policía Nacional. (31 de Julio de 1996). Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Obtenido de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument)

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Decreto NS. 269. (23 de Julio de 1992). Obtenido de Asamblea Legislativa de la República de El Salvador: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1859263975/Ley%20Organica%20de%20la%20Policia%20Nacional%20Civil.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1859263975%2FLey+Organica+de+la+Policia+Nacional+Civil.pdf

Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, Decreto N° 67-2008. (30 de Junio de 2008). Poder Judicial de Honduras. Obtenido de <http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Policia%20Nacional%20%2809%29.pdf>

Organizacion de Naciones Unidas-ONU. (s.f.). Convencion de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional . Obtenido de <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA). (13 de Diciembre de 1991). Artículo 3, inciso b. Obtenido de <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). (2006). Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. En http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_10690_2_04102006.htm (Ed.). Guatemala, Bosques de Zambrano.

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). (2 de Diciembre de 2005). Declaración de León. Obtenido de XXVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): http://wqce.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_5034_5_19012006.htm

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). (3 de Octubre de 2006). Declaración sobre Seguridad. Obtenido de Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de

los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras:

http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_10690_2_04102006.htm

Periódicos

19, D. (24 de Octubre de 2011). Estiman que casas de playa, haciendas, vehículos y 17 barcos incautados tiene un valor de Lps 500 millones. Obtenido de

<http://www.proceso.hn/2011/10/24/Caliente/Estiman.que.casas/43842.html>

Confidencial. (10 de Marzo de 2010). Caribe entre pobreza y narcotráfico. Obtenido de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/176/caribe-entre-pobreza-y-narcotrafico>

Confidencial. (26 de Marzo de 2012). Debaten cambio estrategia anti-narco. Obtenido de Carlos Maldonado: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/6169/debaten-cambio-de-estrategia-anti-narco>

Confidencial. (27 de Abril de 2012). Ortega pide más fondos contra el narco. Obtenido de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/6424/ortega-pide-mas-fondos-contr-el-narco>

Díaz, C. G. (7 de Marzo de 2012). Vigilancia privada en Nicaragua en función de seguridad pública. (M. C. 4, Entrevistador)

http://www.multinoticiastv4.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4199:vigilancia-privada-en-nicaragua-en-funcion-de-seguridad-publica-&catid=68:departamentales&Itemid=469.

El 19 Digital. (26 de Abril de 2012). Declaración Conjunta de los presidentes de la República de Honduras, Porfirio Lobo, y de Nicaragua, Comandante Daniel Ortega . Obtenido de

http://www.el19digital.com/index.php?option=com_content&id=38170&Itemid=12

El 19 Digital. (27 de Abril de 2012). Reunión de Daniel con Presidente Porfirio Lobo, Jefes de Seguridad de CA y empresarios centroamericanos. Obtenido de

http://www.el19digital.com/index.php?option=com_content&view=article&id=38184:reunion-de-daniel-con-presidente-porfirio-lobo-jefes-de-seguridad-de-ca-y-empresarios-centroamericanos&catid=31:discursos-de-daniel-y-rosario

El Nuevo Diario. (26 de Octubre de 2007). "Lucha antidrogas no necesita planes".

Obtenido de <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/10/26/nacionales/62456>

El Nuevo Diario. (10 de Junio de 2011). Fiscalía demanda transparencia con fondos narcos.

Obtenido de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/104603>

El Nuevo Diario. (20 de Mayo de 2011). Hacinamiento en cárceles peligroso. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2011/05/20/nacionales/60975-hacinamiento-carceles-peligroso>

El Nuevo Diario. (s.f.). Más narcos absueltos. Obtenido de <http://www.elnuevodiario.com.ni/imprimir.php/90804>

El Nuevo Diario. (21 de Diciembre de 2011). Nicaragua decomisó USD 2 millones al narcotráfico en 2011. Obtenido de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/236563>

La Prensa. (4 de Marzo de 2012). Asalto "de película" a dos furgones cargados. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2012/03/04/portada/92862-asalto-pelicula-a-furgones>

La Prensa. (20 de Marzo de 2012). Célula exploraba otras vías. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2012/03/20/ambito/94752/imprimir>

La Prensa. (28 de Abril de 2012). El espionaje intimidatorio. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2012/04/28/voces/99536>

La Prensa. (10 de Diciembre de 2009). Emboscada de toda Walpasiksa. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2009/12/10/nacionales/10038-emboscada-toda-walpasiksa>

La Prensa. (12 de Marzo de 2011). Pode Judicial premiado con fondos narcos. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2011/03/12/nacionales/54599-judicial-premiado-fondos-narcos>

La Prensa. (3 de Abril de 2012). Policía tras red de Fariñas. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2012/04/03/portada/96459/imprimir>

La Prensa. (28 de Junio de 2010). Sospechosos de Walpasiksa se fugaron. Obtenido de <http://www.laprensa.com.ni/2010/06/28/nacionales/29492-sospechosos-walpasiksa-se-fugaron>

López, I. (1 de Abril de 2012). La violencia estremece Bluefields. Confidencial , págs. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/6233/la-violencia-estremece-bluefields>.

Noticias TERRA. (23 de Octubre de 2011). Guatemala decomisa a narcos 3.172 millones dólares en bienes y drogas en 2011. Obtenido de <http://noticias.terra.com/internacional/narcoviolencia/guatemala-decomisa-a-narcos-3172-millones-dolares-en-bienes-y-drogas-en-2011,751a7a2e1a133310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html>

V., A. A. (7 de Noviembre de 2011). Agencias de seguridad privada casi se triplicaron en siete años. La Nación , págs. <http://www.nacion.com/2011-11-07/Sucesos/agencias-de-seguridad-privada-casi-se-triplicaron-en-siete-anos.aspx>.

Entrevistas

Cajina, R. (29 de Marzo de 2012). Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto del sistema de seguridad regional centroamericana. (S. M. Prado, Entrevistador)

Caldera, F. (13 de Marzo de 2012). Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el marco del sistema de seguridad centroamericana. (S. Martínez Prado, Entrevistador)

Illezcas, E. (23 de Febrero de 2012). Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto del sistema de seguridad regional centroamericana. (S. Martínez Prado, Entrevistador)

Orozco, R. (7 de Marzo de 2012). Desafíos de Nicaragua frente al Narcotráfico en el marco del sistema de seguridad regional centroamericana. (S. M. Prado, Entrevistador)

Rodríguez, F. (23 de Febrero de 2012). Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto del sistema de seguridad regional centroamericana. (S. Martínez Prado, Entrevistador)

IX- Anexos

Anexo 1: Proyectos Priorizados de la Estrategia de Seguridad Regional de Centroamérica

Ocho proyectos priorizados de la Estrategia de Seguridad Regional

Componente	Proyecto	Duración	Resultados	Actividades
Combate al Delito	a. Coordinación Interinstitucional y regional para la seguridad fronteriza en CA	5 años (60 meses)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos de coordinación interinstitucional (migración, aduanas, fiscal, policía, defensa, entre otras) y regional para seguridad fronteriza, terrestre, aérea, marítima y en pasos no controlados, implementados. 2. Convenio de Cooperación Regional para el combate de la Trata y tráfico ilegal de inmigrantes. 3. Puestos de control y vigilancia en pasos no controlados, establecidos. 4. Operativos coordinados para el combate al crimen organizado, ejecutados. 5. Equipos tecnológicos, de informática, comunicaciones y medios de transporte, en operación. 6. Programa regional de formación y capacitación para las instituciones encargadas de la seguridad fronteriza, en ejecución. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualizar análisis regional y de fronteras periféricas de vulnerabilidad sobre la problemática de la seguridad en las zonas fronterizas, terrestre, aérea y marítima. (8 meses) 2. Consolidar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional existentes por medio de acuerdos y protocolos a nivel nacional y regional para fortalecer la seguridad en zonas fronterizas terrestres, aéreas, marítimas y pasos no controlados. (8 meses) 3. Establecer un Convenio de Cooperación Regional para el combate de la trata y tráfico ilegal de inmigrantes. (3 meses) 4. Identificar los pasos no controlados y establecer los puestos de control y vigilancia interinstitucionales necesarios, definiendo las necesidades de equipamiento y recursos. (12 meses). 5. Adquirir equipos y medios de transporte, comunicaciones y tecnologías para puestos de control y vigilancia y patrullajes fronterizos (detección de tráfico de armas, drogas, trata de personas, precursores químicos y otros ilícitos). (18 meses) 6. Implementar programas de capacitación interinstitucional en zonas fronterizas sobre el combate de actividades ilícitas recurrentes en las fronteras. (48 meses)
	b. Fortalecimiento de la investigación criminal	4 años (48 meses)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Producción de prueba científico-forense, optimizado. 2. Centro regional de Investigación Criminal, operando. 3. Mecanismo estandarizado de análisis y validación científica de la prueba, establecido. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar equipos y nueva tecnología para los laboratorios de Criminalística en la región centroamericana (24 meses) 2. Diseñar, construir y equipar el Centro Regional de Investigación Criminal (30 meses) 3. Adoptar un Manual Regional de Mecanismos Estandarizados para el Análisis y validación de la prueba científica. (6 meses) 4. Capacitación en las tecnologías de información especializada

			<p>4. Equipos y recursos para los laboratorios criminalísticos nacionales, modernizados y adquiridos.</p> <p>5. Programa regional de capacitación en investigación criminal, implementado.</p>	<p>en la materia, que fortalezca el proceso de Investigación forense en la región. (40 meses)</p> <p>5. Diseñar un programa de formación armonizado a nivel regional para la implementación de las técnicas especiales de investigación en el marco de las Convenciones Internacionales. (40 meses)</p> <p>6. Establecer un marco regional de Cooperación en materia de investigación criminal. (30 meses)</p>
	c. Plataforma Tecnológica Centroamericana	4 años (48 meses)	<p>1. Acuerdos nacionales, regionales y extraregionales para la interconexión de plataformas tecnológicas, adoptados.</p> <p>2. Plataformas tecnológicas interoperables regionalmente para la gestión de información en tiempo real, implementados.</p> <p>3. Programa regional de formación y capacitación en las plataformas tecnológicas, implementado.</p>	<p>1. Implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel nacional para la interconexión de plataformas tecnológicas, sobre: hechos delictivos, estructuras y patrones de delincuencia común y crimen organizada, vínculos nacionales y transnacionales. (12 meses)</p> <p>2. Implementación de una plataforma tecnológica integrada a nivel nacional interoperable regionalmente. (12 meses)</p> <p>3. Modernizar y/o desarrollar sistema de intercambio de información en tiempo real a nivel regional y extraregional. (12 meses)</p> <p>4. Equipamiento tecnológico de las instituciones nacionales y regionales, para el funcionamiento de las plataformas tecnológicas nacionales y la conectividad regional y extraregional en línea (servidor, terminales, software, etc.). (18 meses)</p> <p>5. Implementar un Programa de formación y capacitación al recurso humano responsable del funcionamiento de los sistemas de información. (30 meses)</p>
Prevención de violencia	d. Prevención social de la violencia juvenil	5 años (60 meses)	<p>1. Diseñadas e implementadas políticas de prevención social de la violencia y delincuencia con carácter integral.</p> <p>2. Implementadas estrategias, planes, programas y acciones de prevención psicosocial-comunitaria/local-situacional a nivel primario, secundario y terciario.</p> <p>3. Experimentado un modelo de intervención con enfoque integral de prevención de la violencia que afecta a la infancia, adolescencia y juventud.</p>	<p>1.1 Gestionar asistencia técnica de apoyo en la formulación e implementación de las políticas públicas de prevención. (3 meses)</p> <p>1.2. Propiciar espacios de coordinación y articulación interinstitucional a nivel político y técnico (2 meses)</p> <p>1.3. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de las políticas con la participación de la sociedad civil (6 meses)</p> <p>1.4. Definir y consensuar lineamientos regionales armonizados de prevención de la violencia que afecta a jóvenes (60 meses)</p> <p>2.1. Diseñar un plan piloto en todos los países de la región en territorios con características similares y con intervenciones integrales y coordinadas (4 meses)</p> <p>2.2 Identificar planes, programas y proyectos según la población meta de cada país.</p>

				<p>(60 meses)</p> <p>2.3. Implementar el plan piloto en los tres niveles de prevención (60 meses)</p> <p>3.1. Evaluar y documentar las experiencias. (60 meses)</p> <p>3.2. Sistematizar el modelo de intervención psicosocial (60 meses)</p> <p>3.3 Crear espacios de intercambio de conocimiento, ajuste y adaptación del modelo (60 meses)</p>
	e. Proyecto regional de prevención social de la violencia	5 años (60 meses)	<p>Elaborada e implementada la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia desde lo local.</p> <p>2. Diseñados e implementados planes de intervención psicosocial en territorios biotrinacionales y fronteras periféricas con énfasis en prevención de la violencia juvenil, maras y pandillas, de género, armada y reducción del uso y abuso de drogas.</p> <p>3. Establecidos los mecanismos de articulación multisectorial a nivel local, nacional, bi y trinacional con participación activa de la población.</p> <p>4. Capacitado personal de gobiernos locales, promotores sociales o líderes comunitarios y actores clave de los territorios en estrategias de prevención social de la violencia.</p> <p>5. Construido un sistema de indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación de procesos e impactos de la implementación del proyecto.</p> <p>6. Sistematizados y socializados los resultados y las experiencias de mayor relevancia en prevención social de la violencia hacia la construcción de un modelo regional.</p>	<p>1.1 Recopilar multisectorialmente estadísticas y diagnósticos existentes (3 meses)</p> <p>1.2 Realizar mapeos de actores e investigación sobre factores de riesgo y de protección (2 meses)</p> <p>1.3 Realizar procesos de consulta con las organizaciones e instituciones comunitarias. (6 meses)</p> <p>1.4 Analizar y procesar la información para la toma de decisiones (3 meses)</p> <p>1.5. Formular las políticas públicas locales y transfronterizas de prevención social de la violencia y delincuencia (18 meses)</p> <p>1.6 Validar políticas públicas locales y transfronterizas de prevención social de la violencia y la delincuencia (6 meses)</p> <p>1.7 Promover la gestión del conocimiento de las experiencias exitosas de prevención de la violencia de los países involucrados (60 meses)</p> <p>2.1. Diseñar planes y programas de prevención de la violencia locales y transfronterizos (4 meses)</p> <p>2.2 Diseño de módulos y materiales de apoyo a los procesos formativos (60 meses)</p> <p>2.3. Formar a formadores y actores clave locales y transfronterizos que ejecutarán los planes y programas de prevención de la violencia (60 meses)</p> <p>2.4. Formular las agendas local y transfronteriza (4 meses)</p> <p>2.5. Implementar planes y programas de prevención (60 meses)</p> <p>3.1. Implementar estrategias, mecanismos y protocolos de coordinación transfronteriza.</p>

				<p>(60 meses)</p> <p>3.2. Crear microrregiones transfronterizas de integración y gestión mancomunada (60 meses)</p> <p>3.4. Dotar a las microrregiones de agendas comunes enfocadas a la prevención social de la violencia (60 meses)</p> <p>3.5. Articular acciones en correspondencia con los planes nacionales y locales a través de mecanismos de coordinación multinivel (30 meses)</p> <p>3.6 Implementar en la microrregión las experiencias exitosas identificadas en la fase de gestión de conocimiento (4 meses)</p> <p>4.1. Identificar actores clave y fortalecer espacios de participación local y transfronteriza (3 meses)</p> <p>4.2. Capacitar a actores clave de la microrregión en estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia (60 meses)</p> <p>4.3 Promover el intercambio de experiencias entre actores clave de la microrregión (60 meses)</p> <p>5.1. Identificar indicadores de medición cuantitativos y cualitativos (12 meses)</p> <p>5.2. Levantar líneas de base a nivel local y en la microrregión(6 meses)</p> <p>5.3 Crear y poner en funcionamiento un observatorio microrregional de prevención social de la violencia (24 meses)</p> <p>5.4 Retroalimentar a los tomadores de decisiones de la microrregión transfronteriza (Permanente)</p> <p>5.5. Crear herramientas de automonitoreo y autoevaluación para los operadores locales (12 meses)</p> <p>5.4. Realizar evaluaciones periódicas, final y ex post (de impacto)(Periódicas)</p> <p>6.1 Recopilar experiencias innovadoras y lecciones aprendidas de gestión de programas bi o tri nacionales (30 meses)</p> <p>6.1. Sistematizar los resultados y experiencias de mayor relevancia (Permanente)</p> <p>6.2. Publicación (12 meses)</p>
--	--	--	--	--

Rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria	f. Modernización de los Sistemas Penitenciarios	5 años (60 meses)	<p>1. Diseñadas, fortalecidas e implementadas las políticas públicas nacionales y regionales en materia penitenciaria.</p> <p>2. Diseñados, fortalecidos e implementados los procesos formativos dirigidos a los actores clave en las áreas de la gestión del sistema penitenciario.</p>	<p>1.1. Revisar, actualizar y armonizar las políticas públicas en materia penitenciaria. (60 meses)</p> <p>1.2. Validar y aprobar las políticas públicas. (60 meses)</p> <p>1.3. Implementar y Evaluar las políticas públicas aprobadas (48 meses)</p> <p>2.1. Diseñar los modelos de sistemas de gestión del conocimiento y procesos formativos en materia penitenciaria. (12 meses)</p> <p>2.2 Validar e implementar los modelos formativos (6 meses)</p> <p>2.3. Evaluar y retroalimentar (6 meses)</p>
Fortalecimiento Institucional	g. Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad.	5 años (60 meses)	<p>1. Incrementada las capacidades profesionales de los Cuerpos policiales e instituciones vinculadas la seguridad y justicia.</p> <p>2. Fortalecidas ICESPO y CIADCA como Instituciones Regionales de formación especializada.</p> <p>3. Sistematizadas las buenas prácticas de formación regional en materia de seguridad y justicia.</p>	<p>Determinar necesidades regionales de Formación en seguridad y justicia. (Formar Formadores especializados). (4 meses)</p> <p>1.2 Elaborar el Plan de Formación regional. (6 meses)</p> <p>1.3 Desarrollar Planes de Formación. (48 meses)</p> <p>1.4 Evaluar, revisar y actualizar los Planes de Formación. (36 meses)</p> <p>2.1 Elaborar los diagnósticos estratégicos y operacionales de ICESPO y CIADCA. (2 meses)</p> <p>2.2 Elaborar e implementar el Plan de Acción para el fortalecimiento de ICESPO y CIADCA. (48 meses)</p> <p>2.3 Equipar ICESPO y CIADCA. (24 meses)</p> <p>2.4 Evaluar y monitorear las gestiones de ICESPO y CIADCA (36 meses)</p> <p>3.1 Identificar buenas prácticas (3 meses)</p> <p>3.2 Sistematizar buenas prácticas (12 meses)</p> <p>3.3 Realizar acompañamiento, transferencia y divulgación de conocimientos y experiencias (24 meses)</p> <p>3.4 Evaluar y retroalimentar la aplicación de buenas prácticas. (12 meses)</p>
	h. Modernización con visión regional de las Instituciones.	5 años (60 meses)	<p>Fortalecidas las gestiones de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad.</p> <p>Mejorados los mecanismos de coordinación regional interinstitucional en</p>	<p>1.1 Determinar las fortalezas y debilidades de las gestiones que realizan las instituciones nacionales y regionales en materia de seguridad. (6 meses)</p> <p>1.2 Elaborar y aprobar planes regional y nacionales de fortalecimiento de las gestiones institucionales en materia de</p>

			<p>materia de seguridad.</p>	<p>seguridad. (6 meses)</p> <p>1.3 Implementar los planes a nivel regional y nacional aprobados. (48 meses)</p> <p>1.4 Evaluar y dar seguimiento a los planes a nivel regional y nacional. (36 meses)</p> <p>2.1 Determinar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de coordinación regional interinstitucional en materia de seguridad. (6 meses)</p> <p>2.2 Elaborar y/o mejorar los mecanismos de coordinación regional. (6 meses)</p> <p>2.3 Aprobar e implementar los mecanismos de coordinación. (48 meses)</p> <p>2.4 Evaluar y monitorear los mecanismos de coordinación. (36 meses)</p>
--	--	--	------------------------------	---