

La vigilancia comunitaria y la crisis de seguridad ciudadana en Latinoamérica*

ENRIQUE DESMOND ARIAS, MARK UNGAR**

Para citar este artículo: Desmond Arias, Enrique & Ungar, Mark, "La vigilancia comunitaria y la crisis de seguridad ciudadana en Latinoamérica [*Community Policing and Latin America's citizen security crisis*]", *Estudios Socio-Jurídicos*, 2013, 15, (1), pp. 19-52.

En las últimas dos décadas, en todo el mundo en vías de desarrollo, el crimen violento ha alcanzado niveles sin precedentes. En Latinoamérica, que es actualmente la región más mortífera del planeta, debido a un aumento del 41% en el número de homicidios en la década de los noventa,¹ la seguridad ciudadana es el asunto de mayor prioridad, según las encuestas nacionales, y es un tema que ha contribuido al colapso de cinco gobiernos democráticos desde el año 2000.²

En respuesta, los Estados han buscado implementar una serie de reformas que van desde nuevos códigos penales hasta la reestructuración de las fuerzas policiales. El enfoque más prometedor y popular para la reducción del crimen es la vigilancia orientada a la comunidad (VOC), la cual,

* Este artículo fue previamente publicado en inglés en la revista *Comparative Politics*, 41, (4), julio de 2009, pp. 409-429. La *Revista Estudios Socio-Jurídicos* y el editor invitado de este número especial agradecen a los autores del artículo y a los editores de *Comparative Politics* por haber facilitado su reproducción en español. La traducción fue hecha por Marco Danies.

** Queremos agradecer a Claudio Beato, Carlos Chinchilla, Karina Rebelo Marinho, Alberto Monbrun, Silvia Ramos, Corinne Davis Rodríguez, Álvaro Romero, Klarissa Almeida Silva, Mario Perdomo, José Gustavo Zelaya y María Luisa Borjas por su apoyo.

¹ Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violence, a growing problem for public health*, OPS, Washington, D.C., 2002.

² Dämmert, Lucia, "From public security to citizen security in Chile", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006, p. 59.

en contraste con las formas tradicionales de vigilancia, ataca las causas raíz del crimen por medio del empoderamiento de los ciudadanos, el establecimiento de alianzas entre la comunidad y la policía, y un mejor uso de las estadísticas de criminalidad.³

Aunque se ha incrementado el número de estudios sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica, en general, se han quedado cortos en cuatro aspectos. Primero, la mayoría de los estudios se enfocan en reformas específicas sin examinar las relaciones políticas que determinan el diseño y la operación de las reformas. Segundo, debido a que se ubican en el marco del debate sobre los derechos humanos, los estudios tienden a describir la vigilancia policial como un problema que se debe resolver, y no como un componente de la gobernanza que se debe desarrollar y manejar.⁴ Tercero, los académicos y los responsables de las decisiones políticas tienden a simplificar en exceso las relaciones Estado-sociedad en los proyectos de reforma. Por último, la mayoría de los estudios sobre las reformas a la seguridad en Latinoamérica examinan casos específicos sin tener en cuenta los marcos analíticos transfronterizos.⁵

Al examinar con mayor atención dichas dimensiones, el presente artículo explica por qué algunas reformas han tenido éxito y otras no, por medio del estudio sistemático de los programas de vigilancia comunitaria en dos ciudades en Brasil y en cuatro ciudades en Honduras. El estudio demuestra que tres variables independientes –el compromiso político, la cooperación policial y la inclusión de la sociedad– determinan el éxito de

³ La vigilancia comunitaria es un enfoque preventivo basado en el concepto de que la sociedad es la primera línea de defensa contra el crimen y la inseguridad. Ayuda a los ciudadanos a adoptar esta posición por medio de acciones tales como actividades barriales contra el crimen (por ejemplo, grupos de vigilancia), cooperación con la policía (por ejemplo, concejos de seguridad conjuntos) e iniciativas para abordar las causas de la criminalidad (por ejemplo, por medio de centros juveniles, seminarios sobre violencia doméstica y mejoras en el alumbrado público). Ver Morash, Merry & Ford, J. Kevin, *The move to community policing*, SAGE, Thousand Oaks, CA, 2002.

⁴ Waldmann, Peter (ed.), *Justicia en la calle*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996; Fuentes, Claudio, *Contesting the iron fist: advocacy networks in police violence in democratic Argentina and Chile*, Routledge, New York, 2005; Hinton, Mercedes, *The State in the streets: police and politics in Argentina and Brazil*, Lynne Rienner Books, Boulder, 2006.

⁵ Bailey, John & Godson, Roy (eds.), *Organized crime and democratic governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000; Chevigny, Paul, *Edge of the knife: police violence in the Americas*, The New Press, New York, 1995; Frühling, Hugo & Tulchin Joseph (con Heather Golding) (eds.), *Crime and violence in Latin America: citizen security and the State*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2003; Bailey & Dämmert, *Public security...*, óp. cit. Se encuentran algunas excepciones en Bobbea, Lilian (ed.), *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

los programas, medido en términos de tres variables dependientes –la tasa de criminalidad, el abuso policial y la participación ciudadana–.⁶

En las investigaciones sobre la consolidación de la democracia, así como sobre la seguridad ciudadana, se debe prestar mayor atención a las interacciones entre quienes toman las decisiones políticas, la burocracia y la sociedad. El compromiso oficial con la política se debe evaluar no solamente con base en mediciones tales como los presupuestos asignados, sino por los resultados de las medidas específicas tomadas para implementar las reformas. Dado que muchas políticas no demuestran resultados en el corto plazo y se ven afectadas por condiciones que están fuera del control de quienes toman las decisiones, un proceso en el cual los ciudadanos participan y construyen confianza puede ser una medida de éxito, de igual modo que criterios objetivos tales como las tasas de criminalidad.

Los programas que priorizan la participación comunitaria son los que tienen mayor probabilidad de generar cambios reales. Por otra parte, un factor crítico para lograr resultados positivos es contar con actores mediadores con capacidad para desarrollar instituciones cívicas y para articular y dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos. Los programas donde surge la participación en dos niveles –donde tanto el Estado como los actores sociales apoyan las reformas– serán más efectivos que los programas que dependen solamente de la acción policial. Al demostrar la manera en que el gobierno, la policía y el apoyo cívico generan las reformas, el presente análisis de VOC contribuye al campo más amplio de los estudios sobre la consolidación de la democracia.

1. Los aspectos políticos de las reformas a la seguridad pública

En contraste con otros tipos de reforma policial, la VOC se enfoca en la sociedad en vez de en el Estado, minimizando los obstáculos institucionales y políticos, mediante el empoderamiento directo de los ciudadanos, para abordar los problemas antes de que se generen los crímenes, la reorientación de la vigilancia represiva hacia la prevención y el mejoramiento de la justicia penal, a través del fortalecimiento de la recolección de pruebas y

⁶ Ver Mesquita Neto, Paulo, “Public private partnerships for police reform in Brazil”, in Bailey & Dämmert, *Public security...*, óp. cit., pp. 45-57.

la promoción de la cooperación de los testigos de manera no abusiva. Por medio de este proceso, la VOC genera presión popular para cambiar tanto las estructuras policiales como los procedimientos judiciales.⁷

Los académicos han demostrado que un cambio de política depende de la existencia de relaciones efectivas entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y que la oposición social a tales políticas con frecuencia socava los programas apoyados por el Estado.⁸ Otros sugieren que la implementación de las políticas y la consolidación democrática dependen de la existencia de una sociedad civil activamente involucrada en un Estado democrático.⁹ Tandler sostiene que los Estados pueden implementar las políticas efectivamente cuando existen relaciones fuertes entre los diferentes niveles de sus entidades, y entre dichas entidades y los actores de la sociedad civil, y cuando se anima a los oficiales de distintos niveles a innovar de forma independiente.¹⁰ Ostrom señala que las políticas públicas y la prestación de los servicios tienen éxito cuando los gobiernos involucran a grupos sociales para ayudar a establecer el rumbo de un determinado proyecto, pero, al mismo tiempo, actuando con cuidado para no destruir las formas organizativas locales, debido al liderazgo excesivo desde arriba.¹¹

Involucrar a la sociedad civil no es fácil para los Estados, porque requiere que los oficiales del gobierno incluyan a grupos cívicos tanto en la formulación como en la implementación de las políticas.¹² Así mismo, condiciones

⁷ *Seminario Ejecutivo Internacional de Policía, la Policía y la Comunidad*, Informe a la décima reunión anual, IPES, Nueva York, 2003.

⁸ En el contexto brasileño, ver Hagopian, Frances, "Traditional politics against State transformation in Brazil", in Migdal, Joel; Kohli, Atul & Shue, Vivienne (eds.), *State power and social forces: domination and transformations in the third world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 55-56; en otros contextos, ver Bratton, Michael, "Peasant State relations in post-colonial Africa", in Migdal, Kohli & Shue, ibid., pp. 251-252; Migdal, Joel, *Strong society, weak States: State-society relations and State capabilities in the third world*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

⁹ Kurtz, Marcus, "Free markets and democratic consolidation in Chile: the national politics of rural transformation", *Politics and Society*, 27, 1999, pp. 294-295; Baiocchi, Gianpaolo, "Radicals in power", in Baiocchi, Gianpaolo (ed.), *Radicals in power: The Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, Zed Books, London, pp. 7-11; Putnam, Robert, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

¹⁰ Tandler, Judith, *Good government in the tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997, pp. 13-16.

¹¹ Ostrom, Elinor, "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", en Evans, Peter & Ostrom, Elinor (eds.), *State society synergy*, University of California Press, Berkeley, 1997, pp. 85-112.

¹² Ostrom, Elinor, "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", *World Development*, 24 June 1996, pp. 1073-1087.

sociales tales como la desigualdad y la discriminación pueden silenciar a los sectores más afectados por una política.¹³ Como lo indican Kaufman y Nelson con relación a la política de salud, quienes buscan la reforma se enfrentan a un “rango diverso de oponentes y de grupos indiferentes” en un contexto donde los “beneficios son de largo plazo e inciertos, pero donde el costo político de las reformas es inmediato y claro”.¹⁴ Dentro del Estado, condiciones tales como la corrupción, la ineficiencia y el “sesgo en la distribución de recursos en favor de los niveles superiores del sistema” también pueden frustrar el cambio.¹⁵

En referencia a interacciones similares relacionadas con la vigilancia, varios autores sugieren que los niveles de centralización, autonomía y división política del Estado, la policía y las organizaciones sociales en su conjunto determinan el nivel y la naturaleza de su apoyo.¹⁶ Si se incluye en la mezcla el miedo de la sociedad, las prácticas policiales abusivas y los intereses políticos –todos en el contexto de una seguridad pública y crimen organizado de naturaleza cambiantes–, algunas de las políticas estatales pueden ser tan dañinas como prometedoras.

Pero los programas de VOC, cuyas formas específicas a menudo reflejan la zona objetivo, pueden superar tales obstáculos con la mediación interna del Estado o de organizaciones no gubernamentales (ONG) externas, creando el capital social requerido para que los grupos populares efectivamente se involucren con el Estado.¹⁷ Es decir, cuando es adecuadamente apoyada por los líderes políticos y manejada conjuntamente con

¹³ Paley, Julia, *Marketing democracy: power and social movements in post-dictatorship Chile*, University of California Press, Berkeley, 2001; Greaves, Edward F., “Municipality and community building in Chile: building imagined civic communities and its impact on the political”, *Politics and Society*, 32, (2), pp. 203-230.

¹⁴ Kaufman, Robert & Nelson, Joan, “Introduction: the politics of social sector reform”, in Kaufman & Nelson (eds.), *Crucial needs, weak incentives. Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*, Johns Hopkins University Press & Woodrow Wilson Center Press, Baltimore & Washington, D.C., 2004, pp. 24, 31.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 26; ver también, Boone, Catherine, “States and ruling classes in Africa”, in Migdal, Kohli & Shue, *State power...*, *óp. cit.*, pp. 131-132.

¹⁶ Ver Hinton y colaboradores en Bailey & Dämmert, *Public security...*, *óp. cit.*; Hilderbrand, Mary & Grindle, Merilee S., “Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?”, in Grindle, Merilee S. (ed.), *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1997, pp. 46-48.

¹⁷ Fox, Jonathan, “How does civil society thicken?: the political construction of social capital in rural Mexico”, *World Development*, 24 June 1996, p. 1096.

los actores de la sociedad civil, la VOC tiene un impacto positivo sobre la seguridad ciudadana gracias a su énfasis en la prevención del crimen y el empoderamiento ciudadano.

Compromiso político: las políticas innovadoras únicamente avanzan cuando los ejecutivos suministran los recursos e incentivos para que las demás agencias cooperen y coordinen con la policía.¹⁸ Sin embargo, la limitación de recursos, las tensiones institucionales y las rivalidades políticas pueden obstaculizar una coordinación efectiva, en especial, si algunos oficiales están a favor de las reformas y sus oponentes apoyan una política de mano dura.¹⁹ Por último, ante la ausencia de un cambio institucional, un nuevo gobierno puede dismantelar una reforma asociada a un ejecutivo en particular.

Cooperación policial: el apoyo de la burocracia de nivel medio y bajo y de los oficiales de la fuerza pública es esencial para lograr una reforma, particularmente debido a que su resistencia al cambio puede interferir con el desarrollo y la implementación de los programas. Cuando los oficiales de la fuerza pública perciben que no se ha tenido en cuenta su capacitación profesional y se encuentran resentidos por la usurpación de autoridad, tienden a resistir la VOC. Si bien se puede minimizar la obstrucción cultivando aliados dentro de la policía o mediante la descentralización, el éxito a largo plazo dependerá de reenfocar la vigilancia y el entrenamiento —lo cual puede ser muy difícil, dado los legados de autoritarismo y el poder de una policía descontenta—.²⁰

Inclusión de la sociedad: el conocimiento que tienen algunos ciudadanos es la mejor fuente para diseñar políticas preventivas. Los ciudadanos deben tomar el tiempo para asistir a las reuniones y conversar de manera constructiva sobre el crimen. Adicionalmente, deben participar las organizaciones de la sociedad civil, cuyos líderes pueden mediar entre la policía

¹⁸ Kaufman & Nelson, "Introduction: the politics...", óp. cit., p. 12; Grindle, Merilee S., *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000; Grindle, Merilee S., *Despite the odds: the contentious politics of education reform*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 19-20; sobre el papel de la política del gobierno y el control por parte del legislativo en El Salvador, ver Amaya, Edgardo Alberto, "Security policies in El Salvador, 1992-2002", in Bailey & Dämmert, *Public security...*, óp. cit., pp. 144-145. Sobre Chile, ver Dämmert, "From public security...", óp. cit., pp. 58-74.

¹⁹ Ver Cruz, José Miguel, "Violence, insecurity, and elite maneuvering in El Salvador", in Bailey & Dämmert, *Public security...*, óp. cit., p. 167; sobre México, ver Rowland, Allison M., "Local responses to public insecurity in Mexico", in Bailey & Dämmert, *ibíd.*, pp. 75-89, 191-201.

²⁰ Ver Marenin, Otwin, *Policing change, changing police: international perspectives*, Garland Publishing, New York, 1996; Bayley, David H., *Police for the future*, Oxford University Press, New York, 1994.

y la ciudadanía.²¹ Únicamente los grupos que cuenten con estructuras organizadas y que además cuenten con la confianza de la ciudadanía pueden aliviar tensiones existentes y mantener la veeduría requerida para el éxito de las reformas.²² Pero las organizaciones de este tipo son muy débiles en las zonas de bajos ingresos y alta criminalidad, donde más se necesitan. El compromiso de tiempo que se requiere para una participación sostenida, junto con la experiencia de discriminación y una falta de confianza generalizada en el Estado, a menudo generan sospechas, fatiga y una reducción en el apoyo, lo cual puede menoscabar los programas y permitir que policías represivos o vigilantes los reemplacen.

Variables: menores tasas de criminalidad son la principal medida de cualquier reforma, pero este objetivo se debe lograr sin imponer abuso sobre los ciudadanos. La segunda variable dependiente, por lo tanto, es la violencia policial. Por último, si los ciudadanos suministran información y protegen a los sectores vulnerables, su participación es en sí misma un indicador de éxito. La historia local, las instituciones políticas y las dinámicas de criminalidad pueden afectar la evolución de la VOC. Debido a tal complejidad, adquiere fundamental importancia el compromiso por parte del gobierno, la policía y la sociedad, con el fin de evitar que las condiciones del barrio rebasen las reformas. Se estudian los casos de Honduras y Brasil porque ambos países cuentan con reformas bien desarrolladas en medio de las más altas tasas de criminalidad de la región.

2. Honduras

Honduras reestructuró su sistema de seguridad ciudadana a finales de la década de los noventa, cuando el conflicto civil cedió el paso a la democratización. Una de sus reformas más ambiciosas fue el programa nacional

²¹ Sobre participación cívica, ver De Francisco Z., Gonzalo, "Armed conflict and public security in Colombia", in Bailey & Dämmert, *Public security...*, óp. cit., pp. 108, 94-110; Llorente, María Victoria, "Demilitarization in a war zone", in Bailey & Dämmert, *ibíd.*, pp. 111-131; Amaya, "Security policies...", óp. cit., pp. 132-147; Rowland, "Local responses...", óp. cit., pp. 187-204; sobre Brasil, Argentina y Chile, ver Smulovitz, Catalina, "Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente", en Bobbea, *Entre el crimen y el castigo...*, óp. cit., pp. 87-117.

²² Ungar, Mark, *Elusive reform: democracy and the rule of law in Latin America*, Lynne Rienner Press, Boulder, 2002; Desmond Arias, Enrique, "Faith in our neighbors: networks and social order in three Brazilian favelas", *Latin American Politics and Society*, 2004, 46, pp. 1-38.

de vigilancia comunitaria, Comunidad más Segura (CMS), que comprendía políticas preventivas implementadas por oficiales especialmente entrenados para patrullar a pie y reuniones de seguridad ciudadana estructuradas. La CMS comenzó en 2002 y actualmente opera en treinta de las colonias (jurisdicciones de barrios vecinos) más afectadas por la violencia en el país.²³

No obstante, el gobierno, la policía y la sociedad han obstaculizado estos esfuerzos. En particular, las políticas agresivas del presidente del Partido Nacional, Ricardo Maduro (2002-2006), menoscabaron la reforma de la seguridad adoptada en la década de los noventa. Luego de posesionarse, Maduro inundó las calles con seis mil soldados y permitió hacer pesquisas sin órdenes judiciales. Se amplió el poder discrecional de la policía en el año 2002 para permitir a los oficiales detener ‘vagabundos’ e individuos sospechosos. El objetivo principal de esta vigilancia policial de mano dura eran Barrio 18 y MS-13, las dos principales maras (pandillas juveniles) que cometían menos de una tercera parte de los crímenes, pero que eran culpados por casi todos.²⁴

Al mismo tiempo, se neutralizaron los órganos de control. Rara vez se convocaba el Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin), que asesora al gobierno en política penal.²⁵ La Unidad de Asuntos Internos (UAI), que investiga los delitos cometidos por la policía, fue debilitada debido a su dependencia financiera de la secretaría de seguridad, y luego fue atacada por el gobierno por investigar asesinatos de jóvenes. En septiembre de 2002, la directora de la UAI, María Luisa Borjas, fue suspendida luego de haber implicado a oficiales de seguridad en al menos veinte asesinatos.²⁶

En medio de tales políticas y acciones, que no han reducido las tasas de criminalidad o de abuso policial de largo plazo, la vigilancia comunitaria

²³ Carlos Chinchilla, director ejecutivo, Comunidad más Segura; entrevistas con el autor, julio de 2003 y junio de 2004.

²⁴ El porcentaje de muertes asociadas a las pandillas oscila entre el 13% y 25%. Ver también, Reddy, Shravanti, “Honduran government complicit in the murder of street children”, *Digital Freedom Network*, 17 december 2002; Editorial “Edad punible”, *La Prensa*, 26 de enero de 2003; y “San Pedro Sula, como en zona de guerra”, *La Prensa*, 13 de febrero de 2003.

²⁵ Ramón Custodio, Comisionado Nacional de Derechos Humanos; entrevista con el autor, 4 de julio de 2005.

²⁶ Subcomisionada María Luisa Borjas, exjefe de la UAI; entrevista con el autor, Tegucigalpa, 18 de julio de 2003. Miembros de la alta jerarquía policial exigieron que se tomara acción legal en su contra por “manchar y causar deterioro irreparable a la imagen del país” en el extranjero. “Oficiales enfilan ‘batería’ contra Borjas”, 23 de junio de 2002.

se distingue como el programa más efectivo de seguridad en Honduras. Fue formulada durante la administración del antecesor de Maduro para frenar los comités de seguridad ciudadana conformados en la década de los noventa y que actuaban sin control. Gracias a los resultados positivos y el apoyo de la policía, Maduro pudo mantener el programa. Estadísticas de crímenes filtradas por el gobierno muestran una clara reducción en niveles tanto de crimen como de inseguridad en las zonas objetivo.

Los residentes de los barrios CMS informan disminuciones en todos los tipos de crímenes y abuso, con aumentos correspondientes en seguridad y confianza en la policía. En el primer año de CMS, el gobierno sostuvo que los ciento veintiséis oficiales del programa habían rehabilitado a dos mil quinientos pandilleros.²⁷ Si bien es probable que esta cifra sea una exageración, la CMS sí generó actividades tales como capacitación a jóvenes para convertirse en oficiales de policía y mayor cooperación con grupos religiosos.

En conversaciones en todo el país y en entrevistas sostenidas entre los años 2003 y 2006 con doscientos treinta y siete ciudadanos de la CMS en cuatro ciudades –Tegucigalpa, San Pedro Sula, Danlí y Choluteca–, se encontró un amplio respaldo para el programa. A los entrevistados se les entregaron cuestionarios escritos, seguidos por entrevistas orales, principalmente en reuniones de CMS, en casas y negocios privados, y en centros, tales como colegios y oficinas municipales. Los encuestados fueron seleccionados con base en su disposición a ser entrevistados y para obtener una muestra representativa en términos de edad, ingresos, profesión y género.

En las entrevistas realizadas sin la presencia de la policía, se ahondó más en el tema de la corrupción y abuso policial. Del total de entrevistados, más del 90% dijo que la policía escuchaba más a los residentes, el 89,9% manifestó tener más confianza en la policía y el 75,9% señaló que han mejorado las comunicaciones entre la policía y la ciudadanía. Estas respuestas positivas indican que existe el potencial de una real participación ciudadana. Adicionalmente, según los oficiales de CMS y los residentes, se han aumentado las denuncias de crímenes.

Las opiniones fueron menos uniformes cuando se pidió a los residentes evaluar el impacto de la vigilancia comunitaria sobre crímenes específicos.

²⁷ “Comunidad más Segura ha rehabilitado a 2.500 mareros”, *La Prensa*, 13 de octubre de 2003.

En cuanto al crimen violento, el 19% respondió que la vigilancia comunitaria era muy exitosa y el 55,7%, que era algo exitosa. El 32% dijo que la vigilancia comunitaria había sido muy exitosa en cuanto a controlar a las pandillas y el 30,4%, que había sido algo exitosa. Reflejando la corrupción de la policía y su participación en el crimen organizado, solo el 26,6% de los entrevistados consideró que la CMS había sido muy o algo exitosa contra el narcotráfico.

En cuanto al abuso policial, es igual el número que dice que hay mejoría que el que señala que no la hay. Mientras que el 62% refirió que la CMS había sido muy o algo exitosa contra la corrupción policial, el 15% manifestó que el problema no había mejorado para nada. De los seis problemas más comunes identificados en la encuesta, los mayores fueron “muy poco apoyo logístico”, con un 31,6%; “muy poco apoyo económico”, con 27,8%; “muy poco apoyo de la comunidad”, con 15,6%; y “muy poco personal”, con 9,3%. Estas percepciones de un bajo nivel de compromiso con la reforma pueden ser perjudiciales.

Si bien los ciudadanos tenían una percepción en general positiva sobre la CMS, sus evaluaciones más aterrizadas sobre crímenes específicos indican que es improbable que su apoyo se traduzca en una participación real. De hecho, la encuesta reveló un nivel muy bajo de participación ciudadana. Cuando se les solicitó describir su participación en la vigilancia comunitaria, la respuesta más frecuente, con el 29,8%, fue “ninguna”, seguida de “apoyo logístico” y “patrullas”, con 22,6% y 10,7%, respectivamente.

Cuando se les solicitó describir los papeles que cumplían, casi ninguno hizo referencia a programas o mecanismos específicos de participación, y la mayoría de los entrevistados ofreció únicamente ideas vagas sobre colaborar a la policía, sin ninguna indicación de lo que ellos consideraban se debería hacer para ayudar a formular la política. Igual de preocupante es la falta de participación de organizaciones de la sociedad civil, que podrían estar en capacidad de reactivar la participación. El 54% de los entrevistados expresó que no sabían de la participación de otras entidades gubernamentales, y un número aún mayor (62%) dijo que ninguna ONG participaba. Esta falta de participación es una de las principales deficiencias de la CMS.

Aunque los oficiales de policía también tenían una percepción favorable sobre la CMS (predeciblemente, dado que la población de personas entrevistadas estaba sesgada a favor de quienes la apoyaban), ellos también men-

cionaron la falta de apoyo financiero y logístico. Los comisionados locales que dirigen los programas de CMS se quejaron de la falta de personal y de la presión por obtener resultados inmediatos, lo que les obligaba a reducir el tiempo dedicado a construir relaciones con la comunidad y encargarse, en cambio, solo de atender emergencias o incidentes específicos.²⁸

Los oficiales patrulleros de menor rango se sentían marginados en sus misiones de vigilancia comunitaria. La mayoría de los oficiales de CMS son mujeres, quienes constituyen una minoría dentro de la fuerza policial y cuya sensación de exclusión era reforzada por misiones tales como hacer presentaciones en escuelas primarias.

En resumen, las estadísticas, entrevistas y encuestas indican bajos niveles de compromiso político, de cooperación policial y de participación social en la vigilancia comunitaria. La mayoría de los treinta programas que componen la CMS se encuentran en las cinco principales zonas urbanas de Honduras: Tegucigalpa, la capital y ciudad más grande; el Valle de San Pedro Sula, la segunda área metropolitana más grande, con la economía más fuerte y las más altas tasas de criminalidad; La Ceiba, un puerto en el Caribe; Choluteca, una ciudad pobre en la costa Pacífica; y Danlí, la quinta ciudad en tamaño ubicada en el suroriente. Las principales diferencias entre estas ciudades son el resultado de los papeles que asumieron y las interacciones que se presentaron entre el gobierno, la policía y los residentes.

Tegucigalpa y Choluteca: la CMS opera en tres de las colonias más grandes y más pobres de Tegucigalpa: Kennedy, Pedregal y San Miguel. En Choluteca, tiene un programa que cubre a varias colonias. En general, la evaluación de los ciudadanos de la vigilancia comunitaria es positiva en ambas ciudades, y la mayoría dice que la seguridad ha aumentado, la criminalidad se ha reducido y que hay mejores relaciones entre la comunidad y la policía.

Sin embargo, la baja participación ciudadana menoscaba los programas en ambas ciudades. Un alto grado de pobreza, combinado con una presencia intimidante del gobierno, hacen que la vigilancia comunitaria no goce de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía. Las reuniones de la CMS en San Miguel y Kennedy consisten casi siempre en mostrar videos acerca de medidas de seguridad personal.²⁹ Los ciudadanos se culpan unos

²⁸ Rolando Carcomo Piura, comisario, Colonia Kennedy, Tegucigalpa; entrevista con el autor, 28 de junio de 2006.

²⁹ Entrevistas con el autor, reunión de CMS, 29 de junio de 2005.

a otros –en vez de a la policía– por la baja asistencia a las reuniones. Un adolescente de San Miguel señaló que la principal debilidad de la CMS es que la gente “no viene a escuchar el programa”, mientras que la única crítica de otro residente fue que, además, “la gente no presta atención a lo que dicen en el programa”.

En la encuesta a los ciudadanos realizada por los autores por medio de cuestionarios escritos, conversaciones durante reuniones comunitarias y entrevistas personales en las casas de los residentes, los ciudadanos criticaron con frecuencia la participación pasiva. El remedio más comúnmente planteado era ‘colaborar’ o ‘ayudar’ más a la policía. Muchos dijeron que no había problemas con la CMS en su colonia. Las críticas se enfocaban en la falta de conciencia ciudadana y el incierto apoyo del gobierno, y no en las debilidades inherentes del programa.

Por ejemplo, la única crítica de una mujer de Pedregal era que sus vecinos deberían estar integrados en el programa, lo que indica su conciencia de la necesidad de la participación de la sociedad civil. Uno de sus vecinos sugirió que el programa debería incluir patrullas de civiles –una idea más específica, la cual fue adoptada en Honduras a finales de la década de los noventa, pero que luego fue rápidamente abandonada debido a que generó violencia–. En Kennedy, donde existen más organizaciones de residentes que en otras colonias de bajos ingresos, los residentes consideraban que la participación había caído principalmente por el temor de salir a la calle. Una mujer de Kennedy manifestó que la policía debía involucrar más a los residentes, pero que los residentes sentían miedo de participar.

El temor a cooperar debido a posibles represalias por parte de los criminales fue mencionado repetidamente, pero rara vez en las entrevistas formales. El bajo nivel de participación ciudadana en la CMS también se evidenció en las calificaciones relativamente bajas dadas en las encuestas al impacto del programa sobre el crimen. Un hombre maduro de Pedregal, uno de los pocos entrevistados que hizo una recomendación específica, dijo que se necesitaba más educación antipandillas. El enfoque colectivo como el centro de la vigilancia comunitaria no estaba presente.

Se encontraron condiciones similares en Choluteca, una ciudad reconocida por la corrupción policial. Cuando se les solicitó describir la vigilancia comunitaria, los residentes de Choluteca dieron respuestas radicalmente diferentes. Solo el 3,8% refirió que el papel de los ciudadanos era “prote-

ger a la comunidad”, y solo el 9,5% consideró que los residentes debían participar en la seguridad ciudadana. El mayor número, 38,5%, estimó que el papel de los ciudadanos era estar ‘vigilando’ (patrullando) –una función que no es inherente a la vigilancia comunitaria–.

Los residentes de Choluteca igualmente indicaron una menor participación. Mientras que casi todos los encuestados de las otras ciudades consideraban que “la policía escucha más a los ciudadanos”, casi una tercera parte de los entrevistados en Choluteca no estuvieron de acuerdo. En reuniones con residentes, se encontró una baja participación ciudadana y baja confianza en la CMS. Los oficiales también mostraron un bajo nivel de apoyo al programa, declinando las invitaciones a participar en la mayoría de las actividades de la CMS, y la policía implementó el programa con poca capacitación en relaciones con la comunidad. En general, los casos en esta región de Honduras tienen un desempeño relativamente bajo en todas las variables, lo que refleja un bajo nivel de éxito en la región.

San Pedro Sula, La Ceiba y Danlí: en contraste con Tegucigalpa, las relaciones ciudadanía-policía en Danlí, San Pedro Sula y La Ceiba se aproximan más al tipo de relaciones que se requieren para una vigilancia comunitaria exitosa. En Choloma, una de las ciudades de más rápido crecimiento en el valle, la vigilancia comunitaria estaba en auge gracias al alto nivel de participación ciudadana. En sus reuniones bimensuales, que atraen a cerca de veinticinco residentes, se discuten libremente problemas socioeconómicos, tendencias de crimen y recomendaciones policiales.³⁰ En parte debido a tal participación, el crimen y la inseguridad han disminuido. En Choloma, hubo nueve homicidios y diecisiete robos en enero de 2002, antes de la implementación de CMS, pero solo cuatro homicidios por mes y ningún robo en el primer cuatrimestre de 2003.³¹

La Ceiba tenía cifras de actividades de pandillas, narcotráfico y problemas socioeconómicos por encima del promedio nacional. Sin embargo, los oficiales de CMS han establecido vínculos estrechos con la comunidad. Más allá de las reuniones de seguridad requeridas, organizaban eventos

³⁰ Reunión del comité de seguridad, Choloma, 19 de febrero de 2004, con asistencia de aproximadamente veinte personas.

³¹ “Presidente Maduro inaugura programa ‘Comunidad Segura’ en Choloma, Cortés”, 3 de mayo de 2003, en <www.casapresidencial.hn/seguridad>.

culturales y demostraban un alto nivel de sensibilidad en su trato con las víctimas de crímenes.³²

Danlí es probablemente el mejor ejemplo de una reforma exitosa. En esta ciudad, el 71% de los encuestados señalaron que había participación de ONG en la CMS y el 47,6% enfatizó la necesidad de involucrarse, un porcentaje mucho más alto que en Tegucigalpa (31,3%) y Choluteca (9,5%). Estas diferencias surgen por el origen del programa de Danlí entre los residentes de la comunidad. Comenzó luego de una serie de conflictos con la policía, donde protestas por incumplimiento de promesas del gobierno generaron confrontaciones entre la policía y la sociedad civil, lo que llevó a la comunidad a crear su propio organismo de seguridad. Aun después de incorporarse en la CMS, el grupo continuó siendo altamente local. Esta trayectoria inusual demuestra la importancia de la participación ciudadana y del tipo de compromiso oficial que se precisa para el éxito del programa. Si bien ni los oficiales políticos ni de la policía demuestran mucho apoyo por el programa de Danlí, tampoco intentan menoscabarlo.

Mientras que esta región de Honduras refleja en general un bajo nivel de compromiso político y policial, también demuestra el potencial que tiene la participación popular. En el caso de Danlí, por encima de todo, el compromiso local con el proyecto ha mantenido la reforma a pesar del tibio apoyo oficial.

2.1. Obstáculos comunes a la vigilancia comunitaria en Honduras

La vigilancia comunitaria en Honduras se enfrenta a realidades políticas y estructurales. Aun el programa modelo de Choloma cuenta con solo diez oficiales y un vehículo permanente para setenta mil residentes. Es posible que los oficiales de policía permitan el *vigilantismo*. En La Ceiba, por ejemplo, algunos miembros del comité de CMS utilizan su autoridad para atacar a sospechosos de delincuencia.³³ Otro problema es la alta rotación de oficiales, lo que desestabiliza las reformas cuando los oficiales de CMS son reemplazados por otros que no están comprometidos con el progra-

³² Reina Grazo, Policía Nacional, La Ceiba, Comunidad más Segura; entrevista con el autor, 25 de febrero de 2004.

³³ Céleo Santo Sosa, entrevista con el autor, Confite, Honduras, 25 de febrero de 2004.

ma. El abuso policial también continúa. El director de la CMS en Rivera Hernández fue arrestado en conexión con el asesinato de un joven, lo que llevó al cierre del programa.

Una evaluación débil perpetúa los problemas. Los informes anuales ofrecen detalles de los gastos y las donaciones, pero no evalúan la efectividad del programa. La inadecuada evaluación hace que sea difícil para quienes abogan por la reforma ampliar el apoyo al programa entre oficiales, y tiende a reforzar su tendencia a depender de talleres informativos. Por último, al nivel más general, está el choque entre el enfoque de mano dura prevalente y el enfoque más cooperativo hacia la vigilancia comunitaria. Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes, pero el sabotaje de los políticos a la rendición de cuentas ha limitado la gobernanza sobre los excesos policiales por parte del Estado hondureño. Una mayor participación ciudadana es compatible con un enfoque de mano dura, pero únicamente hasta el punto en que ofrece una plataforma para los que cuestionan la efectividad de la estrategia.

Tabla 1. Tasas de homicidio en Honduras, por 100.000 personas, 1999-2007^a

1999 ^b	2000 ^c	2001 ^d	2002 ^e	2003 ^f	2004 ^g	2005 ^h	2006 ⁱ	2007 ^j
33,8	46,3	51,8	55*	32,0* ¹	41*	40*	46,2	47,2
			60**	55,3** ^{2k}	154**	78**		

a) Tasa más baja para el año 2004 y tasa para el año 2005: Observatorio de la Violencia, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), *Boletín Anual*, enero-diciembre 2005.

b) Asociación Panamericana de la Salud, *Hoja Informativa*, con base en informes de la Policía Nacional de Honduras.

c) Castellanos, Julieta, "Honduras: violencia en cifras", *Foro Ciudadano*; Rodríguez, Arnaldo, *Estudio criminológico de Honduras*, Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Tegucigalpa.

d) Siu, María, "Delincuencia atemoriza a centroamericanos", *La República*, San José, 21 de octubre de 2002.

e) Tasa más baja: OPS, "La violencia en las Américas, un creciente problema de salud pública que puede prevenirse", 11 de junio de 2003; tasa más alta: Banco Interamericano de Desarrollo, "BID aprueba préstamo por 20 millones de dólares a Honduras para Programa de Paz y Convivencia Ciudadana", Comunicado de prensa, 12 de marzo de 2003.

f) Tasa más baja: OCAVI (Observatorio Centroamericano sobre Violencia), *Indicadores sobre violencia*, 2006.

g) Tasa más baja: "Honduras: 1.500 homicidios en primer semestre", *Mundo Hispánico*, 15 de noviembre de 2006; tasa más alta: Arana, Ana, "How the street gangs took Central America", *Foreign Affairs*, 84 (may/june, 2005).

h) Tasa de 40: la Secretaría de Seguridad registra 231 homicidios por mes (tasa de 41 reportada en *Mundo Hispánico*/Associated Press, "Honduras: 1.500 homicidios en primer semestre", 14 de noviembre de 2006); tasa de 78: OCAVI (Observatorio Centroamericano sobre Violencia), *Indicadores sobre violencia*, 2006.

i) *Observatorio de la Violencia*, (5), enero-diciembre de 2006, UNAH, Tegucigalpa, febrero de 2007.

j) *Observatorio de la Violencia*, (6), enero-marzo de 2007, UNAH, Tegucigalpa, agosto de 2007.

k) Estimado alto.

1. Estimado bajo.

2. Estimado alto.

Por último, si bien los oficiales de policía pueden aceptar la vigilancia comunitaria como una forma de monitorear los barrios, todavía la marginalizan al asignar a sus participantes tareas triviales.

Mientras que el gobierno sostiene que se han logrado reducciones importantes en tasas de criminalidad en los barrios con CMS, datos independientes indican que hay incrementos tanto al nivel nacional como en los departamentos con programas de CMS. La tasa de homicidio no ha mejorado desde el año 1999. Las tasas comenzaron a bajar después del año 2002, cuando se inició la CMS, pero posteriormente volvieron a subir.

La victoria del opositor Partido Liberal en el año 2005 creó expectativas de mejora. El nuevo presidente, Manuel Zelaya, aparecía decidido a abordar problemas tales como la confianza ciudadana, la corrupción y la falta de coordinación entre las agencias policiales, con el fin de hacer progresar la vigilancia comunitaria. Su administración realizó foros de vigilancia comunitaria para promover los concejos ciudadanos y tenía la intención de fortalecer la Unidad de Asuntos Internos, conformar un Comité de Ética y reforzar la Inspectoría de la Policía Preventiva, con el propósito de sacar a los oficiales corruptos y ayudar a supervisar a la policía.³⁴ Sin embargo, siguen existiendo muchos retos. Los foros ciudadanos a menudo se someten a directivas e información.

En los foros en Choluteca en junio de 2006, los oficiales nacionales de CMS y asesores presidenciales presentaron un programa específico a la policía, pero sin consultarla, sin participación de los residentes y sin discusión alguna sobre la corrupción y el abuso policial. Al nivel nacional, la tasa actual de muertes de jóvenes –catorce mensuales en promedio desde la posesión de Zelaya, un número igual o mayor al de la era predemocrática– refleja la falta de responsabilización. Es probable que el programa en Honduras sea de carácter limitado hasta que pueda superar esta propensión a controlar de cerca toda discusión y escudar a los oficiales de su responsabilidad por los abusos cometidos.

³⁴ Comisionado de Policía José Roberto Romero Luna, viceministro de Seguridad; entrevista con el autor, 13 de julio de 2006.

3. Brasil

Brasil es una república federal con una ciudadanía de doscientos millones donde el control sobre la seguridad pública la ejercen veintiséis gobiernos estatales. El crimen callejero y el microtráfico de drogas se dispararon a finales de la década de los ochenta en Río y São Paulo, y, en la última década, las tasas de criminalidad han aumentado sustancialmente en otras ciudades. La policía brasileña está en general poco capacitada y mal paga. La policía se subdivide en la Policía Militar (PM) uniformada y la Policía Civil (PC), encargada de la investigación, que cuenta con entrenamiento específico y un plan de carrera. En Río, el control lo tienen oficiales de policía de línea dura, mientras que, en Minas, predomina una corriente modernizadora. Las citas que se presentan en esta sección se han reconstruido con base en notas tomadas durante entrevistas; dichas entrevistas no fueron grabadas.

Con el fin de evaluar la efectividad de reformas similares en las zonas metropolitanas de Río y de Belo Horizonte, se entrevistaron treinta y ocho oficiales de policía patrulleros que trabajaban en los proyectos y aproximadamente cincuenta y dos residentes de las comunidades objetivo. Dos empleados no residentes que trabajaban en los programas de reforma también fueron entrevistados como parte de la encuesta en Belo Horizonte. Los comandantes locales pusieron a disposición los policías, y normalmente Arias entrevistaba a todos los oficiales de policía en servicio en cada localidad. En cuanto a los residentes, Arias generalmente entrevistó a individuos recomendados por contactos locales. Ocasionalmente, un residente de la favela (tugurio) acompañaba a Arias durante las entrevistas.

Muchos de los residentes entrevistados en Belo Horizonte trabajaban para Fica Vivo, dictando clases para los residentes. Durante las primeras entrevistas, se introdujeron cambios menores a la encuesta para facilitar la traducción del español al portugués. Una pregunta relacionada con la corrupción policial se hacía a los residentes dependiendo del tenor de la entrevista, y otra sobre abuso policial se incluyó después de las primeras entrevistas en Río. Las entrevistas con líderes locales y oficiales públicos a menudo se desviaban del cuestionario, asumiendo una cualidad más etnográfica.

El 80% de tales entrevistados dijo que el crimen violento había disminuido en gran medida o moderadamente. Las percepciones de éxito se mantuvieron constantes en ambas ciudades, tanto para policías como para residentes. Gracias a un consenso político de alto nivel y al apoyo de la policía, que produjeron un programa bien desarrollado basado en la participación social y cambios en la vigilancia policial, las reformas de Belo Horizonte se encontraban mejor posicionadas para avanzar que las de Río.

3.1. Río de Janeiro

Río, una ciudad de cinco millones, es muy violenta debido a la corrupción policial y el microtráfico de cocaína que se concentra en las favelas de la ciudad. Las tasas de criminalidad han generado respuestas contradictorias, que van desde retirar a la policía hasta pagar bonos de 'valentía' a los policías que disparan a los sospechosos. La policía de Río usualmente entra a las favelas para realizar operaciones represivas. En el año 2000, bajo la coalición de centro-izquierda liderada por el gobernador Anthony Garotinho, los oficiales de seguridad llevaron a cabo un programa piloto llamado el Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE). Basado en Ceasefire, una reforma originaria de Boston, se estableció el GPAE en las favelas de Cantagalo y Pavão/Pavãozinho en la zona elegante al sur de Río, luego de que la policía asesinó a varios residentes y los disturbios produjeron imágenes televisivas del asediado sistema de seguridad pública de la ciudad. Este programa se enfocaba en construir buenas relaciones con los residentes y establecer una ocupación de veinticuatro horas para evitar los homicidios. El Estado combinó este proyecto con iniciativas para ofrecer oportunidades a adolescentes en riesgo y trabajó de cerca con una ONG a fin de construir la capacidad colectiva para trabajar con la policía y hacerla responsable.

El GPAE tuvo éxito durante su primer año, cuando la tasa oficial de homicidios bajó a cero en las comunidades objetivo. No obstante, en el año 2003, asumió el control un mayor de línea dura y el nivel de operaciones de Viva Río disminuyó. No dispuesto a hablar con los líderes comunitarios, el comandante dio a sus tropas mayor libertad de acción, lo que llevó a un aumento en la violencia policial. Un líder del barrio reportó: "El programa produjo ciertos resultados en el área de corrupción, pero la corrupción es

más fuerte que el programa. Está arraigada en la Policía Militar, y cuando cambian a los policías, el comando entra con algunos que son corruptos". Otro agregó: "El [antiguo] comandante había salido de la comunidad por motivos políticos... [El nuevo comandante] no aceptaba las opiniones de nadie... era un dictador".³⁵ Un exlíder comunitario comentó: "El programa depende totalmente del Alto Comando [de la PM] que puede cambiar [dependiendo de la situación política] de un día para otro".³⁶

Para el año 2005, el programa se encontraba en operación en seis localidades. Tres estaban bajo un comando en las favelas Tijuca de Formiga, Casa Branca y Chácara do Ceu; otro estaba en el Morro do Cavalão en Niterói; y otro, en Vila Cruzeiro, al norte de Río. El programa se amplió en el año 2002 cuando renunció Garotinho para aspirar a la presidencia y Benedita da Silva, la vicegobernadora del Partido de los Trabajadores, asumió el cargo. Debía haber programas sociales para complementar a estas nuevas unidades, pero con la elección de la esposa de Garotinho, Rosinha, de una lista centrista, no se materializaron. En el Morro do Cavalão, no llegaron los fondos, pero el comandante del GPAE trabajó con un activista local para traer servicios. Las localidades en Tijuca y Vila Cruzeiro no cuentan con programas sociales.

Estos programas han tenido un grado de éxito variable. El más débil es el de Vila Cruzeiro, donde las operaciones policiales son obstruidas por las actividades criminales. Un oficial dijo: "En el GPAE hay más combate; tenemos más enfrentamientos armados en Vila Cruziero. Tenemos que intercambiar disparos y tratar de tener buenas relaciones con la comunidad, pero no se pueden ni siquiera acercar a la policía porque los traficantes los matan".³⁷ El programa del Morro do Cavalão es el más exitoso. Sus residentes, la policía y los activistas cívicos dijeron que la situación allí era casi ideal y que la violencia había bajado drásticamente. El presidente de la Asociación de Residentes (AM) señaló:

³⁵ Conversación con el presidente de la Asociación de Residentes, 21 de julio de 2005. La reunión se realizó en las oficinas de la Asociación de Residentes, con presencia de otros residentes.

³⁶ Conversación con exlíderes comunitarios, 4 de julio de 2005, en oficina privada en un centro de servicios del gobierno cercano a la comunidad.

³⁷ Entrevista del autor con soldado policía, 25 de julio de 2005.

Puedo decir que el 99,9% de la violencia ha terminado. [La violencia] ocurrió porque desafortunadamente el 12º [batallón] todavía tiene policías buenos y malos... Con el GPAE presente aquí de lunes a domingo, todos los días, conocen a los residentes. El 12º realizó ataques masivos [y] balaceras y generaron un desorden total, y después se fueron. Ahora el GPAE ha desarrollado un foco y apaga el incendio. Si se van, el fuego se reavivará nuevamente.³⁸

Este comentario refleja el éxito del GPAE, pero también sugiere que aún no se encuentra profundamente arraigado. Expresó su preocupación de que los nuevos oficiales de policía, que no han recibido el mismo entrenamiento que el grupo inicial y que son menos respetuosos con los residentes, podrían menoscabar el programa. Aproximadamente una tercera parte de los diecisiete oficiales de policía patrulleros entrevistados manifestó que no tenían suficiente entrenamiento. Por último, se quejó del apoyo limitado del gobierno, diciendo que “si no fuera por la policía [aquí en el cerro], no habrían recursos del Estado en el GPAE. El dinero de los proyectos sociales proviene directamente de los fondos personales de [una mujer local]...”.³⁹ El gobierno del Estado, agregó, no ha suministrado los servicios prometidos, lo que ha desestabilizado el programa.

Las tres unidades de Tijuca tuvieron diversos grados de éxito. Catorce de quince residentes expresaron que la violencia había disminuido sustancial o moderadamente. Mientras que los residentes de tres unidades tenían un concepto positivo del GPAE, los de Formiga eran más críticos de la corrupción y la violencia de los policías de afuera. El presidente de AM de Formiga dijo: “Aquí en Tijuca tenemos dos comandos [pandillas a gran escala]. El GPAE ha detenido el conflicto, pero eso no le interesa al 6º [batallón] porque no le importa si [el GPAE] funciona. El GPAE es una unidad policial más seria. Pero el 6º entra como el ‘Capitán de la Selva’ [cazador de esclavos]. Son terribles... cuando me quejo, nunca nadie me responde”.⁴⁰

Las declaraciones de una mujer durante una reunión entre los residentes y la policía refuerzan estas preocupaciones:

³⁸ Entrevista del autor con el presidente de la Asociación de Residentes de Cavalão, 11 de julio de 2005.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Entrevista del autor con el presidente de la Asociación de Residentes de Formiga, 19 de julio de 2005.

El comandante está aquí en la mañana, y por la tarde comienza todo el abuso cuando la policía sube y mata a los residentes. Dicen cosas como: “Quiero que se joda usted mismo, que fornicque con usted mismo”. Los residentes sienten mucho miedo y tienen que subir el cerro agachados... He vivido aquí cincuenta y siete años. Esas cabezotas negras [en referencia a los policías cubiertos con máscaras pasamontañas] matan en el corazón. Yo ya no tolero esto más.⁴¹

La raíz de los problemas del GPAE en Tijuca radica en la falta de uniformidad de la vigilancia policial. Un trabajador de una ONG en Formiga indicó que el “GPAE tiene policías buenos y malos. Antes, imponían un régimen de terror psicológico sobre los residentes. Hablaban de bandidos que morían mientras patrullaban la comunidad. Cuando ven gente corriendo, disparan”.⁴² La falta de capacitación y alta rotación de personal genera problemas adicionales. Como dijo el presidente de la AM de Formiga: “Hay que llevar a los soldados a la escuela. Hay que presentarlos a la comunidad. Aquí tenemos policías que vienen de Vila Cruzeiro, que es [como] Beirut y Sarajevo, y vienen aquí con esa mentalidad a una comunidad más tranquila”.⁴³ Un cabo de la policía comentó:

Hay mucha corrupción. Eso es normal. Lo consideran su territorio... Los traficantes le untan las manos a todos con mucho dinero. Gracias a Dios, yo nunca lo he visto. Nosotros llegamos y el batallón tiene que dejarnos el espacio a nosotros. Esto genera la guerra porque consideran que el GPAE les está quitando su dinero. Entonces, a todas horas, hacen operaciones en la comunidad que complican nuestro trabajo. El coronel no dice nada. Genera mucha tensión, los residentes salen lesionados y terminan culpando al GPAE.⁴⁴

Esta falta de aceptación pública es especialmente preocupante si se tienen en cuenta los retos políticos a los cuales se enfrentan estas reformas. Si bien la administración de Rosinha Garotinho (2002-2006) apoyaba la

⁴¹ Observaciones de una reunión de la policía en Formiga, 16 de julio de 2005.

⁴² Conversación con un trabajador de una ONG, 8 de julio de 2005.

⁴³ Entrevista del autor con el presidente de la Asociación de Residentes de Formiga, 9 de julio de 2005.

⁴⁴ Entrevista del autor con un cabo de la policía, 27 de julio de 2005.

ampliación del GPAE, no implementó proyectos sociales. Un concejal local de Niterói observó:

Al comienzo había una muy buena relación entre el GPAE y el gobierno municipal. Cuando todo comenzó, Benedita era la gobernadora y el alcalde de aquí era del Partido de los Trabajadores. Así que con eso se suponía que habría muchas otras actividades sociales ligadas al GPAE y pagadas por el gobierno municipal. Cuando el nuevo gobierno estatal asumió el poder, las relaciones con el gobierno municipal... se volvieron muy malas. ... No hacían ningún proyecto. Dejaron únicamente a la policía, y el dinero del Estado era solo para eso.⁴⁵

Para empeorar las cosas, mientras que la izquierda y el centro están a favor de las reformas, la derecha, liderada por el alcalde de Río, César Maia, ha socavado al GPAE al sugerir que está en connivencia con los traficantes. Un líder comunitario dijo: "Tengo miedo de que quiten el programa porque la sociedad no lo apoya. Si eso pasa, la guerra que teníamos volverá. El narcotráfico aquí no es en Chácara. Es allá abajo en Morro da Cruz".⁴⁶ Sin un amplio apoyo social, es difícil que los residentes expuestos a la violencia se comprometan con un programa que podría acabarse si la oposición toma el poder.

Estos programas no han tenido casi ningún efecto en la tasa total de homicidios en el municipio. El Estado de Río publica datos de criminalidad al nivel del Área Integrado de Segurança Pública (AISP), que son zonas de varios barrios que comprenden hasta medio millón de habitantes. Por ejemplo, AISP 12 corresponde a la totalidad de la ciudad de Niterói. Cavalão, con menos de diez mil residentes, es una pequeña parte de esta zona.

Las AISP, que comprenden grupos del GPAE, muestran impactos positivos y negativos. El efecto más positivo se ve en Copacabana, donde las tasas de homicidio disminuyeron en un 25%, de 10 por 100.000 en 2001 a 7,5 por 100.000 en 2006. En AISP 12, que incluye a Cavalão, las tasas de homicidio han disminuido en un 38%, de 58 por 100.000 habitantes en el año 2002 a 38,5 en 2006. En AISP 16, donde se ubica Vila Cruzeiro,

⁴⁵ Entrevista del autor con Sérgio Marcolini, concejal de la ciudad de Niterói, 12 de julio de 2005. Esta conversación se llevó a cabo en la presencia de un asistente.

⁴⁶ Entrevista del autor con residente de Chácara do Ceu, 17 de julio de 2005.

las tasas de homicidio han permanecido constantes en 31,1 por 100.000 en 2002 y 32 por 100.000 en 2006. Por último, en Tijuca, la zona con la más alta concentración de GPAA, pero donde sus unidades han recibido menor apoyo, los homicidios han aumentado moderadamente de 20,2 por 100.000 en 2002 a 21,6 por 100.000 en 2006.

Existe una alta variabilidad entre las tres localidades del programa en Río. Cantagalo y Pavão/Pavãozinho inicialmente contaban con el apoyo de los líderes estatales, la policía, los activistas de las ONG y los líderes locales, y, mientras este existió, el programa tuvo éxito. Con el tiempo, sin embargo, en la medida en que el apoyo de los diferentes sectores disminuía, el programa comenzó a flaquear. Cavalão tuvo apoyo limitado por parte del Estado, pero bastante de la policía y de ONG, y logró éxito mientras se mantuvo ese apoyo. Por último, las zonas de Vila Cruzeiro y Tijuca contaron con poco apoyo del Estado y de las ONG, y tuvieron menos éxito.

Tabla 2. Tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes para AISP (2001-2006)

AISP	GPAA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
6	Tijuca	16,4	20,2	15	14,7	18,3	21,6
12	Niterói (Cavalão)	40,4	58	44,7	39,2	57,6	38,5
16	Vila Cruzeiro	33,9	31,1	26,1	28	32,1	32
19	Copacabana/Ipanema (Pavão/ Pavãozinho/Cantagalo)	10	9,6	6,5	10,5	12,7	7,5
Ciudad de Río	Todos excepto Cavalão	41,3	45,7	42,9	43,9	39,5	40,2

Fuente: datos recolectados por el Instituto de Segurança Pública del Estado de Río de Janeiro y suministrados a los autores por el Centro de Estudos de Segurança e Cidadania de la Universidade de Cândido Mendes.

3.2. Belo Horizonte

Belo Horizonte, una ciudad de dos millones, es la capital del Estado económicamente importante de Minas Gerais. Preocupado por el aumento vertiginoso en las tasas de homicidio, el gobierno desarrolló dos políticas innovadoras. En primer lugar, creó concejos comunitarios para ayudar a las comunidades a trabajar con la policía. Este programa ayudó a las zonas más pudientes, pero tuvo muy poco impacto en términos de reducir las tasas de homicidio en los barrios más pobres. Trabajando con sociólogos de la Universidade Federal de Minas Gerias, los líderes estatales crearon el

Grupo Especializado de Policiamiento em Areas de Risco (Gepar), un plan de vigilancia comunitaria basado en GPAE.

Se realizó una prueba del programa en una favela del centro y tuvo tanto éxito que se expandió a cinco localidades en el año 2005. El Gepar opera conjuntamente con Fica Vivo, un proyecto que busca desarrollar liderazgo local y ofrece programas a adultos jóvenes para mantenerlos alejados del crimen. Las tasas de homicidio en todas las ubicaciones del programa se han reducido a la mitad. Ocurrieron setenta y tres homicidios menos en el año 2004 que en el 2007, lo que representa una reducción del 44% en la tasa total de homicidios de la ciudad. Las localidades del programa, con una población de 90.382, de una población total del municipio de 2.228.526, representan solo el 4% del total de la población urbana, y, tomando el año 2004 como la línea base, representaba solo el 16% de los homicidios totales en la ciudad en el momento en que iniciaron los programas.

No obstante, el Gepar goza de un nivel de apoyo comunitario relativamente bajo. Si bien la mayoría de los residentes dijeron que el programa tuvo un impacto positivo, casi la mitad señalaron que continúa habiendo altos niveles de abuso policial y dos terceras partes se quejaron de la corrupción policial. Estos problemas se superan parcialmente mediante las actividades sociales de Fica Vivo, que ofrece oportunidades a los residentes, desarrolla un liderazgo local y brinda un canal para que sus críticas a la policía lleguen a los oficiales. Esto genera un proceso de reforma en dos niveles, que permite involucrar a los residentes con los oficiales estatales, pero que también ofrece a la policía la distancia y flexibilidad requeridas para realizar sus controles contra el crimen.

Tabla 3. Ubicaciones de Fica Vivo/Gepar y total de homicidios, 2001-2006

<i>Ubicación</i>	<i>Año implementación</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alto Vera Cruz y Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI y Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras y Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Ciudad de Belo Horizonte	****	640	900	1.174	1.284	1.100	998	1.002

Fuente: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) de la Universidade Federal de Minas Gerais.

El programa en Pedreira Prado Lopes (PPL), el territorio de una pandilla importante, se complicó debido a la intervención de otras unidades de la policía e insuficiente capacitación sobre el Gepar. Un residente afirmó:

El Gepar no tiene ninguna actitud de traer beneficios a la comunidad... Pensábamos que sería un beneficio real si por lo menos no vinieran a abusar de la gente y a obligarlos a acostarse en todo este caos. Uno ve su forma absurda de trabajar... Si les hablas con voz fuerte, te ganas un golpe y saldrás esposado en un carro de policía. Ellos le pegan mucho a la gente. El Gepar no trabaja de noche, y [entonces] vienen otros que de verdad golpean a la gente.⁴⁷

Al preguntar sobre la corrupción policial, otro residente respondió: “[No tuvo] ningún efecto... El número de sobornos que ocurren y la violencia que ello genera [es realmente asombroso]. Cuando te requisan, se llevan la plata. Los traficantes hablan con ellos... Parece que algunos [traficantes] tienen vínculos de amistad con la PC y la PM”.⁴⁸

La policía confirmó estas observaciones. Un sargento refirió: “Todos nuestros arrestos [los llevamos a la PC y tenemos un problema]... No tenemos el apoyo de Rotam [una unidad de acción rápida], de la Policía Civil; pueden ser realmente insoportables. Juntamos todas las pruebas y la Policía Civil simplemente los deja ir... Esto nos deja un poco indignados... Tenemos que enviar a un oficial para que arresten a alguien”.⁴⁹

Todos los policías patrulleros entrevistados en PPL hicieron comentarios similares.⁵⁰ Cuatro de los cinco policías entrevistados en PPL reportaron que no habían recibido suficiente entrenamiento.⁵¹ Un residente que trabaja en Fica Vivo dijo: “En teoría, el Gepar era la policía que estaba cerca de la comunidad, que iba a trabajar con la gente honesta directamente en el

⁴⁷ Conversación con una mujer joven que trabaja en el programa Fica Vivo y vive en la comunidad, 24 de agosto de 2005.

⁴⁸ Entrevista efectuada por un asistente de investigación con una mujer residente de la comunidad, de aproximadamente treinta años de edad, 15 de septiembre de 2005.

⁴⁹ Conversación con sargento, 17 de agosto de 2005.

⁵⁰ Entrevistas del autor con cuatro policías, 17 de agosto de 2005.

⁵¹ Entrevista del autor con sargento, 17 de agosto de 2005.

foco [de los homicidios]. [Pero] en la práctica no funciona muy bien porque la policía no viene bien preparada. Entran acá y se creen más que los demás”.⁵²

Cabana do Pai Tomas (CPT) también experimentó serios problemas con el Gepar. A diferencia de otras comunidades, los líderes de Fica Vivo informaron que tuvieron que negociar directamente con dos pandillas diferentes para implementar clases en la zona. Pero, aunque la mayoría de los residentes dicen que el Gepar ha reducido la violencia, sus opiniones sobre la policía en general no mejoraron. Uno señaló: “El Gepar es complicado. No tenía aceptación por la agresividad con que trataban a la comunidad... Fabricaban pruebas, ponían drogas en los niños para arrestarlos. Golpean a la gente, en la cabeza, golpeaban a los niños con la cacha del revólver... El Gepar no salió bien por la manera en que entraron a la comunidad. El Gepar tiene que trabajar más de cerca con la comunidad, como lo hacía Fica Vivo”.⁵³

Otro comentó: “Si supieran trabajar de una manera más segura, el trabajo sería mucho mejor. Es como les digo, humillan a la gente porque piensan que son mejores que nosotros...”.⁵⁴ La policía daba la impresión de no tener entrenamiento y dirección adecuados.

Los comentarios de los policías ofrecen confirmación. Uno indicó: “Con los residentes buenos nuestro programa ha tenido éxito, pero la mitad de la favela que está vinculada [con el crimen] no gusta de nosotros. La gente de negocios y los residentes antiguos tienen relaciones muy estrechas con la policía”.⁵⁵ Un sargento dijo: “La resistencia contra la Unidad proviene de unas cuantas personas... con conexiones a los traficantes locales. Una relación. O una amistad”.⁵⁶ Dados los vínculos cercanos que existen en las comunidades pobres, estos policías creen que la mayoría de los residentes están vinculados con los criminales.

⁵² Conversación con un hombre joven residente de la comunidad y quien ocupa un cargo administrativo en Fica Vivo, 24 de agosto de 2005.

⁵³ Conversación con residente que administra una ONG, 24 de agosto de 2005. Esta reunión se realizó con otro líder del programa en las oficinas de la ONG.

⁵⁴ Conversación con una joven activista política, 24 de agosto de 2005.

⁵⁵ Conversación con soldado policía, 26 de agosto de 2005.

⁵⁶ Conversación con sargento, 26 de agosto de 2005.

En el año 2006, algunos de estos problemas fueron solucionados. Los residentes habían presentado quejas a los coordinadores de Fica Vivo, quienes las trasladaron a los oficiales del Estado. Esto eventualmente resultó en una reunión tensa pero efectiva entre la policía y los residentes, en la que los líderes de la policía prometieron mejorar la vigilancia y, al mismo tiempo, respetar las preocupaciones de los residentes. Si bien los residentes rara vez acreditan el éxito del programa al Gepar, sí dan crédito a Fica Vivo por la reducción en la violencia. Un líder en Morro das Pedras, quien dictaba clases para Fica Vivo, sostuvo:

Fica Vivo, en mi opinión, llegó muy repentinamente, así que fue difícil construir una relación. Ahora tenemos que trabajar sobre la parte humana de la relación... Fica Vivo es un proyecto al cual yo siempre quise pertenecer. Dan muchos recursos para que los niños no tomen el camino equivocado. El Gepar, en mi opinión, no es para intervenir mucho... en la comunidad. No podemos hablar sobre la policía; lese esl su campo. Cuando llegan a nuestras oficinas [de Fica Vivo], tienen que comunicarse con nosotros que son simplemente hombres y que no tienen nada que hacer ahí. Nosotros, quiéranlo o no, somos sus aliados.⁵⁷

Por medio de la mediación y de estructuras para abordar las preocupaciones de los residentes y trabajar en la prevención del crimen, Fica Vivo fue un elemento crítico en el éxito del programa y su expansión a las veintidós localidades desde el año 2005. Con financiación del Estado, amortigua las relaciones entre la policía y los residentes, y permite una mediación en dos niveles, a pesar de las tensiones dentro de la fuerza policial.

El caso de Belo Horizonte demuestra mayor consistencia que los otros casos evaluados aquí, gracias al amplio apoyo político por parte del gobierno de Minas. Sin embargo, algunas unidades de policía apoyan más los esfuerzos que otras. Se han presentado colapsos en el programa cuando los comandantes de policía regionales no han nombrado a comandantes tácticos que respaldan el programa.

⁵⁷ Conversación con un líder comunitario que trabajó en el programa Fica Vivo en Morro das Pedras, 25 de agosto de 2006.

Conclusión: qué es lo que hace que las reformas funcionen

Si bien los resultados pueden variar, estos casos demuestran que la VOC generalmente mejora las condiciones de las comunidades objetivo, por medio del compromiso político, el involucramiento de la policía y la participación de la sociedad. De los dieciséis programas estudiados, ocho tienen una calificación 'alta' en dos variables, con sus correspondientes cambios positivos en las variables dependientes.

La mayoría de los programas con calificación 'alta' en una variable independiente obtuvieron una calificación 'alta' en otra, lo que indica que los oficiales reformistas, la policía y los ciudadanos se refuerzan unos a otros. Resultados anómalos, como los de Danlí, demuestran la importancia de las circunstancias locales. El origen inusual del programa en esa ciudad –surgido de los ciudadanos en vez de del Estado– llevó a una mayor inclusión de la sociedad, la cual compensó un bajo compromiso político.

El compromiso por parte de los oficiales de alto nivel es esencial. El programa de Belo Horizonte marchó bien porque ofrecía a los ciudadanos programas sociales y servía como intermediario entre los ciudadanos y la policía. En contraste, el programa de Río fue implementado de manera desordenada –con programas sociales que nunca se materializaron, inestabilidad política y el riesgo de que una administración de línea dura tomara el poder, generando temores de que el programa podría finalizar–. En consecuencia, los residentes que en otras circunstancias cooperarían con la policía permanecen cautelosos y a la defensiva.

Lo más notable es que el programa funcionó mejor en los barrios donde los líderes y activistas tenían libertad para desarrollarlo y encontraban recursos para compensar el déficit del Estado. Los residentes de las comunidades hondureñas de San Pedro Sula y Danlí compensaron la falta de recursos y el compromiso incierto del Estado con sus propios esfuerzos.

Estos hallazgos son consistentes con otros trabajos que demuestran la importancia de un consenso a nivel de élites para el éxito de las políticas. Tandler sostiene que la colaboración entre los ejecutivos estatales y municipales lleva a una mejor implementación de la política,⁵⁸ mientras que Hinton muestra cómo el conflicto a nivel de élite genera fallas en la

⁵⁸ Tandler, *Good government...*, óp. cit., pp. 148-149.

Tabla 4. Resumen del modelo causal en los programas del estudio de casos

País/zona	Variables independientes			Variables dependientes: cambio		
	Compromiso político	Cooperación policial	Incorporación de la sociedad	Crimen violento	Abuso policial	Participación ciudadana
Kennedy (Tegucigalpa)	Alto	Bajo	Bajo	Igual	Igual	Más bajo
Choloma (Sula)	Alto	Alto	Alto	Más bajo	Más bajo	Más alto
Confitre (La Ceiba)	Alto	Alto	Promedio	Igual	Más bajo	Igual
Ciudad de Danlí (sureste)	Promedio	Bajo	Alto	Más bajo	Más bajo	Más alto
Ciudad de Choluteca (Pacífico)	Promedio	Bajo	Bajo	Igual	Igual	Igual
Pavão/Cantagalo (R)	Promedio	Alto	Alto	Más bajo	Generalmente más bajo	Más alto
Vila Cruzeiro (R)	Bajo	Bajo	Bajo	Igual	Igual	Igual
Formiga (R)	Bajo	Bajo	Promedio	Más bajo	Igual	Más alto
Chácara do Ceu (R)	Bajo	Bajo	Promedio	Más bajo	Más bajo	Igual
Casa Branca (R)	Bajo	Bajo	Promedio	Más bajo	Más bajo	Igual
Cavalão (R)	Promedio	Alto	Alto	Más bajo	Más bajo	Más alto
Morro das Pedras (BH)	Alto	Alto	Alto	Más bajo	Igual	Más alto
Pedreira (BH)	Alto	Promedio	Alto	Más bajo	Igual	Más alto
Ribeira de Abreu (BH)	Alto	Alto	Alto	Más bajo	Igual	Más alto
Cab. do Pai Tomás (BH)	Alto	Promedio pero en aumento en el tiempo	Promedio	Más bajo	Más alto pero disminuyendo en el tiempo	Más alto
Alto Vera Cruz (BH)	Alto	Promedio	Alto	Más bajo	Igual	Más alto

Fuente: elaboración propia.

política.⁵⁹ Cuando un programa es implementado sin apoyo del Estado, el resultado puede causar más daño que no tener ningún programa, debido a que los residentes pueden creer que están recibiendo nuevas prácticas de vigilancia y nuevos servicios sociales, pero únicamente reciben mayor vigilancia policial.⁶⁰

Pero aun los programas que cuentan con compromiso político pueden fracasar si la policía se resiste. Cuando los comandantes locales no apoyan la VOC, o cuando otras unidades de policía la menoscaban, la policía continuará abusando de los residentes, incluso cuando el programa se encuentre activo. En las ciudades hondureñas donde sigue habiendo corrupción y abuso policial y un bajo nivel de entrenamiento, por ejemplo, los residentes no pudieron desarrollar confianza en la VOC.

La mayoría de las burocracias civiles analizadas por los académicos son muy diferentes a las estructuras militares de la policía.⁶¹ La policía se encuentra expuesta a la violencia, lo cual crea un mayor espíritu de cuerpo que en las burocracias civiles y genera retos especiales para la política de seguridad. Por ejemplo, el crear 'focos de eficiencia' es menos efectivo para la reforma de la seguridad, debido a que otras unidades de seguridad podrían socavar los programas de VOC que reducen su acceso a los ingresos por extorsión.

Tales dinámicas resaltan la relevancia de un liderazgo centralizado y de mantener la disciplina, dado que las vidas y las carreras de los oficiales a menudo dependen de sus relaciones con los miembros de las mismas unidades con las cuales tienen dificultades, y de crear una base de apoyo más amplia entre la policía, como en el caso de Belo Horizonte y, en alguna medida, en Honduras.

Estos casos también confirman la importancia de la participación de la sociedad civil. Los residentes de las comunidades afectadas por el crimen, que sienten temor a la policía y a los políticos, muchas veces no están dispuestos a apoyar ninguna clase de reforma. Por lo tanto, los programas

⁵⁹ Hinton, *The State in the streets...*, óp. cit., pp. 85-87, 176-80; también ver Grindle, *Despite the odds...*, óp. cit., pp. 196-205.

⁶⁰ Hillman, Richard & Cardozo de Da Silva, Elza, "Venezuelan political culture and democracy", trabajo presentado en una reunión de la Asociación de Estudios del Caribe, 1998.

⁶¹ Tendler, *Good government...*, óp. cit., pp. 136-142; Evans, Peter, *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995, pp. 51-70; Grindle, *Despite the odds...*, óp. cit., pp. 196-205; Lowden, Pamela, "Education reform in Colombia", in Kaufman & Nelson, *Crucial needs...*, óp. cit., p. 351.

tienden a tener éxito cuando a los residentes se les invita a participar, como en Belo Horizonte por medio de Fica Vivo, o cuando actúan por iniciativa propia, como en Danlí.

Igualmente, hay mayor probabilidad de éxito cuando hay programas sociales que reducen la dependencia de las actividades ilícitas para ingresos básicos y que crean canales para que los agentes del Estado establezcan relaciones con los residentes como un primer paso para involucrarlos en asuntos de seguridad. Sin embargo, estos casos también sugieren que la participación en la vigilancia es más difícil que en otros temas, debido a la tensión continua en las relaciones policía-sociedad derivada de la historia represiva de Latinoamérica.

Consecuentemente, una vigilancia comunitaria efectiva requiere de una participación en dos niveles, donde terceros que representan a las ONG o al Estado hacen de mediadores para las relaciones entre la policía y los residentes, ofrecen servicios a la comunidad y ayudan a los comandantes de policía a trabajar con los líderes locales para desarrollar estrategias antiviolencia. Esta configuración confirma las observaciones de Fox en el sentido de que la mediación externa puede crear un capital social que ayuda a las comunidades pobres a involucrarse con el Estado.⁶² Tales esfuerzos crean confianza entre los residentes y brindan canales para presentar quejas sin tener que confrontar directamente a los comandantes de la policía.

Como en el caso de Belo Horizonte y otras zonas de Honduras, estos esfuerzos ayudan a crear liderazgo donde el clientelismo explotador y la violencia han diezmando a las organizaciones cívicas. Por lo tanto, si bien este estudio confirma las observaciones sobre la participación del Estado-sociedad en la política, también demuestra que, para la seguridad pública, dicha participación debe ser cuidadosamente construida por medio de vínculos con ONG o con el Estado.

Bibliografía

1. Bailey, John & Godson, Roy (eds.), *Organized crime and democratic governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000.

⁶² Fox, "How does civil society thicken?...", óp. cit., pp. 1095-1096.

2. Baiocchi, Gianpaolo, "Radicals in power", in Baiocchi, Gianpaolo (ed.), *Radicals in power: The Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, Zed Books, London.
3. Bayley, David H., *Police for the future*, Oxford University Press, New York, 1994.
4. Bobbea, Lilian (ed.), *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
5. Boone, Catherine, "States and ruling classes in Africa", in Migdal, Kohli & Shue, *State power and social forces: domination and transformations in the third world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
6. Bratton, Michael, "Peasant State relations in post-colonial Africa", in Migdal, Kohli & Shue, *State power and social forces: domination and transformations in the third world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
7. Chevigny, Paul, *Edge of the knife: police violence in the Americas*, The New Press, New York, 1995.
8. Cruz, José Miguel, "Violence, insecurity, and elite maneuvering in El Salvador", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
9. Dämmert, Lucia, "From public security to citizen security in Chile", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
10. De Francisco Z., Gonzalo, "Armed conflict and public security in Colombia", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
11. Desmond Arias, Enrique, "Faith in our neighbors: networks and social order in three Brazilian favelas", *Latin American Politics and Society*, 2004, 46, pp. 1-38.
12. Evans, Peter, *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
13. Fox, Jonathan, "How does civil society thicken?: the political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, 24 June 1996.
14. Frühling, Hugo & Tulchin Joseph (con Heather Golding) (eds.), *Crime and violence in Latin America: citizen security and the State*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2003.
15. Fuentes, Claudio, *Contesting the iron fist: advocacy networks in police violence in democratic Argentina and Chile*, Routledge, New York, 2005.
16. Greaves, Edward F., "Municipality and community building in Chile: building imagined civic communities and its impact on the political", *Politics and Society*, 32, (2), pp. 203-230.

17. Grindle, Merilee S., *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000.
18. Grindle, Merilee S., *Despite the odds: the contentious politics of education reform*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
19. Hagopian, Frances, "Traditional politics against State transformation in Brazil", in Migdal, Joel; Kohli, Atul & Shue, Vivienne (eds.), *State power and social forces: domination and transformations in the third world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
20. Hilderbrand, Mary & Grindle, Merilee S., "Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?", in Grindle, Merilee S. (ed.), *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1997.
21. Hillman, Richard & Cardozo de Da Silva, Elza, "Venezuelan political culture and democracy", trabajo presentado en una reunión de la Asociación de Estudios del Caribe, 1998.
22. Hinton, Mercedes, *The State in the streets: police and politics in Argentina and Brazil*, Lynne Rienner Books, Boulder, 2006.
23. Kaufman, Robert & Nelson, Joan, "Introduction: the politics of social sector reform", in Kaufman & Nelson (eds.), *Crucial needs, weak incentives. Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*, Johns Hopkins University Press & Woodrow Wilson Center Press, Baltimore & Washington, D.C., 2004.
24. Kurtz, Marcus, "Free markets and democratic consolidation in Chile: the national politics of rural transformation", *Politics and Society*, 27, 1999.
25. Llorente, María Victoria, "Demilitarization in a war zone", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
26. Lowden, Pamela, "Education reform in Colombia: the elusive quest for effectiveness", in Kaufman, Robert & Nelson, Joan, *Crucial needs, weak incentives. Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*, Johns Hopkins University Press & Woodrow Wilson Center Press, Baltimore & Washington, D.C., 2004.
27. Marenin, Otwin, *Policing change, changing police: international perspectives*, Garland Publishing, New York, 1996.
28. Maya, Edgardo Alberto, "Security policies in El Salvador, 1992-2002", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.

29. Mesquita Neto, Paulo, "Public private partnerships for police reform in Brazil", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
30. Migdal, Joel, *Strong society, weak States: State-society relations and State capabilities in the third world*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
31. Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violence, a growing problem for public health*, OPS, Washington, D.C., 2002.
32. Ostrom, Elinor, "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", en Evans, Peter & Ostrom, Elinor (eds.), *State society synergy*, University of California Press, Berkeley, 1997.
33. Ostrom, Elinor, "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", *World Development*, 24 june 1996.
34. Paley, Julia, *Marketing democracy: power and social movements in post-dictatorship Chile*, University of California Press, Berkeley, 2001.
35. Putnam, Robert, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
36. Reddy, Shravanti, "Honduran government complicit in the murder of street children", *Digital Freedom Network*, 17 december 2002.
37. Rowland, Allison M., "Local responses to public insecurity in Mexico", in Bailey, John & Dämmert, Lucia (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
38. Smulovitz, Catalina, "Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente", en Bobbea, Lilian (ed.), *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
39. Tandler, Judith, *Good government in the tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
40. Ungar, Mark, *Elusive reform: democracy and the rule of law in Latin America*, Lynne Rienner Press, Boulder, 2002.
41. Waldmann, Peter (ed.), *Justicia en la calle*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996.