

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Licenciatura en Estudios Internacionales

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Las UPPs como herramienta del Estado para recuperar las zonas marrones

Alumna: Amparo Alonso

Tutor: Jorge Battaglini

Firma del tutor

Junio, 2014

Abstract

El presente trabajo tiene como objetivo analizar una nueva política de seguridad que se ha implementado en Río de Janeiro desde el 2008. Las Unidades Policiales Pacificadoras (UPP) se observan aquí como una herramienta del Estado para retomar el control de ciertas favelas. El impulso de este trabajo se da en base al concepto de “zonas marrones” ideado por Guillermo O’Donnell (1993). Sobre esta base teórica, se desarrollará un análisis que incluye definir la seguridad y desarrollar los principales puntos definitorios de las UPPs. La estructura de esta tesis se dividirá en tres. Primero, se definirán los conceptos principales y se adaptarán a los fines de este trabajo. Segundo, se delimitará que se entiende por seguridad y cuáles fueron los antecedentes a esta política. Tercero, las UPPs serán definidas y se analizarán distintas críticas, valoraciones y resultados.

Palabras Clave: UPPs - Río de Janeiro - política pública- seguridad - zonas marrones – favelas- violencia - Criminalidad - Estado- inclusión- Policía Militar

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Marco teórico.....	4
Capítulo 2: Concepciones sobre seguridad y políticas antecedentes	9
Capítulo 3: UPPs en Río de Janeiro.....	21
Conclusión	40
Bibliografía.....	43

Introducción

El desempeño del Estado en materia de seguridad en América Latina fue la base de una amplia y basta literatura en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Es indudable la atención y el protagonismo que la temática ha desarrollado en los últimos años.

El Estado se define a través de una serie de atributos y características que generan cierta vitalidad, dependiendo de la visión. Es así que se genera una idea de lo que ese Estado debe hacer o ser para existir o cumplir con él mismo. En las Relaciones Internacionales un Estado es el principal actor, atravesado por las dinámicas, fenómenos y controversias que la realidad mundial y la interacción con otros actores generan.

El presente trabajo tomará como punto de partida visión del Estado construida por Guillermo O'Donnell. En su trabajo *“Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”* (1993) el autor genera un matiz interesante en la definición de dicho concepto. El Estado es *“...un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado...”* (O'Donnell, 1993:p.5). Brasil, Perú y Argentina son los casos analizados, bajo el supuesto de que la competencia estatal representada por la ley y la autoridad derivada de la misma desaparece más allá de los centros urbanos y nacionales. Esto se manifiesta en la concentración del delito y la actividad ilícita en altos niveles ejercidos por ramas burocráticas como la policía, el narcotráfico y el abandono general de dichas poblaciones; también se concentra una cantidad de gente carente de servicios y derechos fundamentales.

Es así como el autor figura un mapa donde imagina una división en tres zonas según colores. La presencia del Estado, a través de dichos colores, contiene su dimensión tanto funcional como territorial. El primer aspecto es definido como *“conjunto de burocracias razonablemente eficaces”*, mientras que el segundo significa *“la existencia de una legalidad efectiva”* (O'Donnell, 1993: p. 11) .Siguiendo este razonamiento, la zona azul representaría una alta presencia del Estado, en la dimensión territorial y funcional; la verde implicaría una fortaleza en la dimensión territorial y un grado más bajo en lo funcional; por

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

último las zonas marrones están vinculadas a una presencia casi inexistente o nula del Estado en ambas dimensiones.

Está en mi interés desarrollar en este trabajo el concepto de “zonas marrones” para aplicarlo al caso de una política de seguridad particular que se ha desarrollado en Brasil. Dicha política se trata de la implementación de las Unidades Policiales Pacificadoras (UPPs) en las favelas desde el 2008. El objetivo principal es tomar a las favelas como “zonas marrones” y realizar una descripción de las UPPs como instrumento de seguridad pública para generar un matiz al menos en la intensidad del territorio, siguiendo los términos de O’Donnell. Cabe destacar fervientemente que no es la intención de quien escribe defender o destruir una política pública aún en curso ni hacer un análisis de su efectividad. El corazón de este trabajo está en tomarlo como una medida estatal, luego de la identificación de un problema. En la definición de zonas marrones creada por O’Donnell, se contempla su lejanía de los centros urbanos más importantes. En el caso de Brasil, y a los fines de este trabajo, es importante destacar que en realidad las favelas forman parte de los centros urbanos. Es decir, la zona marrón se encuentra cohabitando el territorio con las zonas azules y verdes.

La descripción general sobre el origen, funcionamiento y críticas hacia la UPPs tendrá como casos centrales aquellos que ya hayan sido analizados en base a la bibliografía aquí citada. En relación al impacto de las mismas, uno de los principales trabajos a los que se hará referencia es los de Ignacio Cano et al (2012), Cano y Ribeiro (2012). Simplemente para ubicar las primeras implementaciones, las mismas están situadas en Rio de Janeiro la favela Santa Marta, Cidade de Deus y Jardim Batam. La ciudad protagonista de este estudio, ante lo expuesto más arriba y considerando la gran concentración de casos, es Río de Janeiro a partir del 2008.

El marco teórico en el que esta tesis está basada pertenece al ámbito de la literatura sobre Estado e instituciones y tendencias en políticas públicas sobre seguridad en los últimos años en Brasil. En menor medida, se han consultado y utilizado textos que desarrollan el origen, características y actualidad en las favelas. Dicha literatura se ha estudiado en la medida que sirvió al tema aquí descripto.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Se ha pensado y logrado la siguiente estructura en materia de capítulos para el desarrollo de este trabajo. El primer capítulo constará de un análisis sobre el trabajo de Guillermo O'Donnell mencionado anteriormente. Se enfatizará en la definición de Estado que el autor propone; a su vez, se describirá que se entiende como favelas y porque son consideradas “zonas marrones” en su vínculo con el Estado brasileño. El segundo capítulo tiene como horizonte ocuparse del concepto de Seguridad, definirla y mencionar los casos en los que el Estado, a través de las políticas públicas, se acercó previamente a las favelas. Esta sección además pretende desarrollar los casos de iniciativas que anteceden a las UPPs. El tercer capítulo es el punto central en donde específicamente se exponen las principales aristas y críticas en la iniciativa central a analizar en este trabajo.

Capítulo 1: Marco teórico

Es pretensión de este capítulo desarrollar el marco teórico principal que guiará y servirá de base inicial de este trabajo. Es importante presentar y explicar la visión sobre el Estado que aquí se elige. La misma incluirá la vinculación de dicho Estado con sus distintas zonas, figuradas por el autor. Este será uno de los primeros pasos hasta llegar al último, que es el análisis de las UPPs que incursionan en las “zonas marrones” de Brasil, es decir, las favelas. Pero para asumir y desarrollar esto, es esencial comenzar por definir los conceptos primordiales a los fines de este trabajo.

El concepto de Estado es uno de los principales objetos de estudio en el ámbito de las Ciencias Políticas y/o de las Relaciones Internacionales. Innumerables son los trabajos que analizan al Estado en su eficiencia y definición. El trabajo de Guillermo O’Donnell se centra en caracterizar a las democracias que surgen luego de la caída de los autoritarismos en tres países de América Latina. Las democracias no son definidas como tales, sino como poliarquías. “... *Son poliarquías, pero de una clase diferente, y no existen teorías sobre ellas. Este artículo intenta un primer aporte a dicha teorización...*” (O’Donnell, 1993: p. 2). Describe las distintas transiciones de los tres casos que toma: Argentina, Brasil y Perú.

Los argumentos a lo largo del artículo se sostienen sobre una idea fundamental. Los Estados se interrelacionan de manera dinámica y compleja con sus sociedades. El tipo de vínculo entonces, siguiendo la línea del autor, influye notablemente en el tipo de democracia que se genera en ese país. Esta lógica se corresponde con una definición de Estado. La misma contempla distintos aspectos constitutivos de dicho ente. No solo destaca el aparato estatal o la burocracia estatal como aspecto constitutivo. Las relaciones sociales establecen un orden, garantizado coactivamente en última instancia, en un territorio definido. Es por esto que: “... *el sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio [...] La ley [...] es un elemento constitutivo del Estado: es la parte del Estado que proporciona la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado...*” (O’Donnell, 1993: p. 5).

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Entre los tres casos, el autor identifica una profunda crisis de sus Estados. Las dimensiones que la crisis abarca son: la burocrática, dada la ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones; la efectividad de la ley; y “... *la vinculada con la pretensión que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto de bien público...*” (O’Donnell, 1993:p. 7). A los fines de este trabajo, lo importante a destacar de la visión de O’Donnell es su definición de Estado fuerte. “... *Un estado fuerte independientemente del tamaño de sus burocracias, es un estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas...*” (O’Donnell, 1993:p. 8).

En la ausencia de tal fortaleza y/o eficiencia estatal, es que el autor genera un mapa donde cada color define ciertas condiciones:

“...las regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean ...sistemas de poder local que tienden alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta...entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias...la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos...El aumento de los delitos, las intervenciones ilícitas de la policía en los barrios pobres, la práctica difundida de la tortura y aún de la ejecución sumaria de sospechosos que residen en los barrios pobres o por alguna otra razón son estigmatizados ...la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles...refleja... la creciente incapacidad del estado para hacer efectiva sus propias normas...” (O’Donnell, 1993: p. 10).

Es así como sobre la base de dos aspectos, las burocracias eficaces (aspecto funcional) y la existencia efectivamente de legalidad (aspecto territorial), el autor genera el mapa dividido por zonas y clasificados por colores. El azul implica una gran eficacia de las burocracias, así como también una dinámica de legalidad efectiva. Las zonas verdes significan “... *un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales...*” (O’Donnell, 1993:p. 11). Por último, las denominadas zonas marrones se caracterizan por el desvanecimiento y/o desaparición de ambos aspectos:

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

“...En los países con grandes áreas marrones las democracias se basan en un estado esquizofrénico, en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias. Se trata de un estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por lo tanto, de lo público y lo ciudadano se esfuman en las fronteras de diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales...” (O’Donnell, 1993: p. 15).

Creo que la definición que O’Donnell otorga sobre las zonas marrones se puede extender y aplicar a lo que hoy en día conocemos como favelas. Considero que tanto el aspecto funcional y territorial se pueden identificar en nulidad y/o ausencia en lo que define a una favela. Sería interesante contrastar distintas definiciones que refuercen esta idea. Una de las primeras definiciones aquí está basada en el trabajo de Mónica Sepka. Las favelas se definen por distintos criterios, principalmente, por ser asentamientos residenciales habitado por más de 50 personas¹; un alto nivel de precariedad en la construcción de las casas; ausencia de escrituras y títulos de propiedad; nulidad de servicios públicos, entendidos como la provisión de agua, electricidad y sanidad; además, una condición estructural general erosionada, inexistencia de calles pavimentadas y además, no contienen numeración y/o denominación.

En la investigación de Stephanie Gimenes Stahlberg “*Pacification of Favelas in Río de Janeiro*”², explica que el gran interés en las favelas como objeto de distintas investigaciones, radica en la experimentación en materia de políticas que se lleva a cabo en la actualidad. La definición de las favelas que utiliza coincide con la de Sepka. A su vez, la autora indaga en la sensación de violencia y miedo tanto dentro como fuera de las favelas. Sobre esto sostiene que esta imagen fue agravada por el accionar de una policía corrupta y violenta. Además de adjudicarle altos grados de corrupción (a partir de los salarios precarios y la aceptación de sobornos a cambio de favores para los criminales) y violencia (destacando la cantidad de asesinatos en manos de dichas fuerzas), destaca la incapacidad para aplicar efectivamente su trabajo.

¹ Número dispuesto por la autora.

² Este trabajo aún se encuentra en progreso.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Siguiendo con la línea de lo anterior, Stahlberg explica que la fuerza policial se divide en dos brazos: la Policía Civil y la Policía Militar. La primera está a cargo del patrullaje y los arrestos. La segunda se encarga de las investigaciones y los procesos judiciales. La autora argumenta que ambas partes no trabajan conjuntamente: “... *Their training and values are different, and their identity is based on daily rivalry [...] the police forces are failing to provide all they should in a democracy: reassurance, investigative capacity and success, and deterrence – and this failure intensifies the perception and reality of public insecurity ...*” (Stahlberg, n.d.: p.6).

Las definiciones y descripciones anteriores develan una gran similitud y sintonía con el concepto de “zonas marrones”. Cabe destacar que la ubicación geográfica de dichas zonas está marcada por la lejanía o la periferia de los centros urbanos. En el caso de las favelas, lo particular es que se encuentran insertos en los mismos, entre zonas verdes y azules. A pesar de esta diferencia, creo vital la similitud en la ausencia del cumplimiento de tanto el aspecto funcional, como del territorial.

Las Unidades Policiales Pacificadoras son el resultado de una iniciativa de la Secretaria de Seguridad Pública de Río de Janeiro en el 2008. Autores que comenzaron a trabajar el tema, adjudican la motivación para la implementación de las UPPSs a dos acontecimientos mundialmente importantes: la Copa Mundial de Fútbol (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). Ambos eventos se llevarán a cabo en Río de Janeiro. Neiva Vieira da Cunha en su trabajo “*Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Rio de Janeiro*” (2012) sostiene que en Río de Janeiro, la política de las UPP se enmarca en el clima de preparación para ambos eventos. La autora define a las UPP como “... *una forma de ocupación de las favelas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios ...*” (Vieira da Cunha, 2012 :p. 145).

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

En base a una entrevista realizada al Coronel Robson Rodrigues da Silva³, hace énfasis en el carácter preventivo de estas nuevas unidades. Dadas las características de los territorios, entre ellas la presencia de grupos violentos y armados, sería complicado enfocarse solo en la prevención. “... *The UPP is different in that it is able to articulate qualified repressive action with preventive efforts, understanding that "pacification" is a continuous and gradual process of occupying territories ...*” (Vargas, 2012: p. 178-179). Siguiendo con esta línea, es vital un vínculo con la comunidad que habita las favelas dado que debilita a los criminales que se sostienen como hacedores del poder, según el Coronel.

Las anteriores son algunos de los aspectos que marcan a las UPPs. El objetivo del presente trabajo es profundizar en los mismos y destacar las críticas, tanto constructivas como aquellas deconstructivas. Para ello, considero necesario ahondar en la definición de la Seguridad y describir alguna de las políticas de seguridad previas, además del rol de las milicias. De eso se tratará el segundo capítulo. En el tercero tendrá a las UPPs en su comienzo, dinámica y organización como eje central.

³ Entrevista del “*Journal of International Affairs*”, Fall/Winter 2012, Vol. 66, No. 1. Rodrigues da Silva es el Jefe de Personal Administrativo de la Policía Militar del Estado de Rio de Janeiro y es el antiguo Comandante de Coordinación de las UPPs.

Capítulo 2: Concepciones sobre seguridad y políticas antecedentes

Definiendo Seguridad

En los Estudios Internacionales como materia, suele multiplicarse el interés por cuestionar el concepto de seguridad. Innumerables son los trabajos que han tenido únicamente como centro su definición y aplicación a varios campos, desde el global, estatal, regional e interno. La evolución del debate en materia de seguridad significó un cambio en el eje paradigmático, que tradicionalmente se identifica con la corriente realista. Este es un punto fundamental del que se debe partir para comenzar a definir Seguridad. Sobre todo, la definición de seguridad es un punto nodal para este trabajo, que tiene como interés definir a las UPPs como una nueva herramienta de seguridad pública del Estado para llegar a sus zonas marrones. El primero paso, entonces, es explicar que se entiende aquí por seguridad.

Steve Smith es uno de los autores que dedicó uno de sus trabajos a contribuir al debate. Hace énfasis en la diversificación de los estudios de seguridad. Los mismos ya no tienen una impronta militar, sino que el área está siendo “*esencialmente impugnada*”⁴. También analiza y reconoce un cuestionamiento en cuanto a los actores que tradicionalmente definen el concepto. El Estado ha sido un actor central en los estudios de seguridad. Pero lo que el autor sostiene es que ahora la condición del Estado tanto como fuente de seguridad, así como también, como foco de inseguridad para sus propios ciudadanos:

“... At the level o actors involved, the most fundamental pint is that the Janus-faced nature of the state has become much more accepted, as both a source of security and a source of insecurity for populations...Similarly, while military concerns are still central to debates about security, there are a large number of others aspects of human activity than are now discussed as security issues ...” (Smith, 1999: p.74).

Siguiendo la línea de Smith, Charles Philippe David también apporto a la securitización de ciertos aspectos. Busca conciliar dicho proceso con la idea de estrategia:

⁴ “Essentially contested”

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

“... En efecto, sin una mejor comprensión de los problemas de seguridad, no se puede definir y aplicar una estrategia coherente de los problemas de seguridad, no se puede definir y aplicar una estrategia coherente de los objetivos y los medios. Sin estrategia, no puede haber transformación de las percepciones y de las acciones de seguridad entre los actores de la relaciones internacionales...” (David, 2008:p.57).

Es así como empieza a definir la seguridad humana. La concentración de los estudios de seguridad en el concepto de estrategia, comienza a hacer cuestionado por los adeptos al concepto de seguridad humana. Aquí realmente se ve un quiebre con la visión tradicional sobre seguridad: este concepto abarca el *“... derecho a la existencia y a una determinada calidad de vida (con frecuencia ligada a las dimensiones no militares de la seguridad) se considera fundamental y predominante frente al derecho a la soberanía y a la integridad territorial de los Estados...” (David, 2008: p. 59).*

La parte humana del concepto denota la universalidad incluida en el mismo. Esto es, asegurar a todos los seres humanos la protección de todo tipo de amenazas, ya sean económicas, médicas, políticas y alimentarias. Reafirmando el quiebre con los estudios clásicos y abriendo la paleta de actores involucrados, David recopila varios autores que se vuelcan a este nuevo concepto de seguridad. Uno de los aspectos más revolucionarios tiene que ver con el papel del Estado. Éste ya no es un mero receptor de amenazas externas, sino que las amenazas provienen del interior del Estado mismo. Es así como el Estado se ve asociado a un nuevo tipo de responsabilidad frente a los individuos: ya no sólo debe protegerse de una amenaza externa de un actor par u de otro tipo, sino que tiene que asegurarle a los individuos protección ante situaciones de riesgo, como las mencionadas anteriormente. *“...La seguridad humana es...fundamental para la seguridad nacional en la era posterior al 11 de septiembre. Las dos dimensiones son, desde ahora, de igual importancia para contrarrestar las amenazas y las vulnerabilidades que debilitan la soberanía estatal...” (David, 2008: p.127).*

En el trabajo de David, a su vez, se presentan numerosas definiciones de seguridad. Las mismas pueden ofrecer mayor claridad y ayudar a una comprensión acabada del concepto. Una de las definiciones, la de Ullman, considera que la seguridad se ve amedrentada

cuando, en el corto plazo, se atenta contra la calidad de vida de la población de un Estado. Asimismo, Ken Booth también define seguridad en paralelo con emancipación:

“... la seguridad y la emancipación son las dos caras de una misma moneda. Es la emancipación y no el poder y el orden, lo que produce la verdadera seguridad. La emancipación es la liberación de la gente-como individuos y como grupos- de las coacciones físicas y humanas que le impiden hacer lo que habría elegido en ausencia de tales impedimentos. La seguridad duradera sólo puede ser obtenida si el otro no es privado de ella...” (David, 2008:p.64).

Por último, también presenta una definición de Waeber, Buzan y Wilde. La misma concibe que un hecho y/o cuestión se securitiza (es decir, se vuelve un tema de seguridad) cuando existe un peligro fundamentado que requiere una acción inmediata o una prevención especial. Siguiendo con esta idea, la necesidad de una medida tiene como acompañamiento la aceptación por parte de un grupo significativo.

Dirk Kruijt escribió un trabajo sobre desigualdad y violencia en América Latina, en el marco de una publicación sobre seguridad, que involucra a otros autores. Su artículo, reitero, se titula *“Desigualdad y violencia en América Latina”* (2010). Me parece pertinente mencionarlo dada su semejanza en términos de perspectivas con Guillermo O’Donnell y la investigación aquí propuesta. Kruijt agrega ciertas particularidades que enriquecen el concepto de seguridad, aplicándolo a casos puntuales latinoamericanos. La pobreza, la violencia, la exclusión y el rol del Estado ante estos fenómenos son algunas de las aristas del trabajo de Kruijt que desarrollaré en adelante.

La parte que aquí me interesa destacar es aquella que el autor enmarca entre 1985-2000, el denominado periodo posautoritario. *“...En términos de desigualdad, la región fue atormentada por una pobreza masiva, una informalización de la economía y de la sociedad, y un proceso de exclusión social de una gran parte de la población...La crisis de los años ochenta y noventa consolidó esa desigualdad...”*(Kruijt:2010 , p.174). Haciendo énfasis en este contexto, el autor indaga en las diferencia en el ámbito de la seguridad pública, comparando a las Fuerzas Armadas con la Policía. Por un lado, Kruijt como otros

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

autores en el área, sostiene que las FFAA fueron corriendo su presencia del ámbito público-gubernamental y trasladaron su atención a su estructura interna institucional. Por otro lado, en cambio, la Policía como institución tuvo reformas que implicaron una mayor concentración en tareas represivas. Siguiendo este proceso, se generaron unidades especiales, adoctrinadas en función del combate a la subversión.

La idea que engloba todo el trabajo de Kruijt es una que va en paralelo con O'Donnell. El primero utiliza el término "*democracia con líneas de falla*", que contiene en cierto sentido lo que el segundo expuso en su trabajo. Las líneas de falla principales son dos: la cuestión de la pobreza masiva de enormes partes de la sociedad, en primer lugar. En segundo lugar, se refiere a la violencia presente en las áreas metropolitanas y en las grandes urbes. La desigualdad que se presenta en ciertos países de Latinoamérica, según Kruijt, genera una *pobreza con un rostro de violencia*⁵. Cabe citar una de las aclaraciones, a mi criterio, más significativas de este trabajo:

"... No se trata de una correlación unicausal entre los fenómenos relacionados con la pobreza y el contexto en el que se produce la violencia. Se trata de un sistema complejo de factores cuyo potencial está en enmascarar la causa y la consecuencia y que da lugar también a articulaciones de diferente orden, producidas por distintos actores..." (Kruijt, 2010 :p. 177).

Kruijt sostiene que la marginalidad y exclusión, en las últimas décadas, se asocia directamente a conflictividad social y radicalización política. Los sectores pobres y excluidos experimentan una completa desconfianza en los partidos políticos, el Congreso y/o Parlamento, en el Poder Judicial y en el resto de las instituciones formales que integran el ideal democrático. Entonces, siguiendo con esta línea, "*... una de las principales consecuencias sociales y políticas de la pobreza y la exclusión social ha sido la gradual erosión de la legitimidad del orden civil, político y público...*" (Kruijt, 2010: .p.178). Volviendo al vínculo entre pobreza y violencia, el autor involucra a las autoridades de la ley de manera que se asemeja notablemente a los expuse de O'Donnell en el capítulo

⁵ La frase textual es: "...la pobreza se presenta con un rostro de violencia..."

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

anterior sobre la eficacia de la legalidad. Dicho vínculo se robustece cuando los representantes de la ley están ausentes y/o cumplen su trabajo de manera funcional a sus intereses. Kruijt también agrega el caso de la presencia de autoridades de manera represiva. Aquí es donde ejemplifica con las fuerzas policiales, específicamente aquellas especializadas en la lucha urbana.

Hay dos puntos más que son interesantes destacar para entender la perspectiva de Kruijt. El segmento poblacional que al autor le preocupan se encuentra en una situación de marginalidad, informalidad y exclusión constante. Es así que dicha población genera canales y mundos paralelos, basado en relaciones que involucran valores étnicos, religiosos, familiares y de cercanía, en referencia a territorios y/o lugares comunes. “...*La economía y la sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales, que proveen necesidades básicas tales como los servicios de educación, salud pública y vivienda popular...*” (Kruijt: 2010, p.180). Con lo anterior, el autor quiere dar la idea de la desigualdad que afecta a la dinámica de las sociedades latinoamericanas. Más importante, sostiene que la brecha que se crea entre las sociedades informales y las formales, entre las excluidas y las incluidas, son multidimensional, es decir, se genera en ámbitos económicos, sociales, legales. “...*Es obvio que las estructuras y articulaciones económicas, sociales y políticas, que se dan en paralelo, contribuyen a conformar fronteras nebulosas entre lo formal e informal, entre la integración y la exclusión, entre la legalidad y la ilegalidad, entre lo decente y lo perverso, entre civilidad e incivilidad...*” (Kruijt, 2010: p. 181). Este marco conduce a pensar que pasa con los derechos y obligaciones, que es lo que rige el comportamiento de la ciudadanía y como es que se sostiene este sistema de dicotomías y binomios. El régimen de derecho se ve socavado, dado que los derechos y obligaciones se encuentran indefinidos, en una instancia gris. La consecuencia consiguiente es la generación de “... *formas híbridas de injusticia dentro de la legalidad, de inseguridad dentro del marco de la ley, y de informalidad dentro de las instituciones del orden. Como consecuencia, se viene informalizando el orden legal...*” (Kruijt. 2010: p. 181).

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Los argumentos anteriores son fundamentales para entender porque el autor utiliza como primer ejemplo de lo anterior a Río de Janeiro. Puntualmente, mayor es el interés a los fines de este trabajo, dado que el ejemplo apunta a la indefinición en términos de jurisdicción de quienes encarnan la seguridad pública. Anteriormente aquí se mencionaba los problemas en la relación entre los dos tipos de policía: la Civil y la Militar. Esta dinámica está inserta en una relación contextual que la contiene, compuesto por tres niveles jerárquicos: el federal, el estatal y el municipal. Asimismo, los bomberos también poseen armas. Dichas fuerzas públicas, como también ya hemos mencionados a partir del trabajo de Stahlberg, cobran salarios por demás precarios. Éstos son compensados por el cobro de coimas e ingresos que reciben gracias a la integración a las milicias, que ofrecen seguridad y protección paralelas. Quién comanda las milicias es quien mantiene y reproducen sistemas ilegales relacionados con el tráfico y la criminalidad, enfocados en la venta de drogas, principalmente. “*Dono*” se denomina al líder en la favela, quien controla cada cabo del tráfico local, coordina la estructura criminal y se encarga de implementar y asegurar que su visión de la ley y el orden se cumpla (Kruijt, 2010).

El segundo punto sigue en esta misma línea y por lo tanto, es útil y esclarecedor hacer un mínimo hincapié. En este caso, Kruijt hace referencia a lo que él llama vacíos de gobierno y cuál es su vinculación al mundo paralelo anteriormente descrito. La reproducción y diseminación de actores no estatal que están armados es consecuencia de la ausencia extendida de la ley y el orden personificada en representantes específicos, en zonas determinadas. “...*En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado y, más precisamente, la policía y el sistema legal, la criminalidad común y elementos criminalizados de ex miembros de las fuerzas armadas, de la policía, de las unidades paramilitares y hasta de los combatientes guerrilleros [...] La ley y la justicia local se adaptan al orden que oscila entre las fuerzas paralelas de los grupos locales de poder...*” (Kruijt: 2010, p. 191). Volviendo a una de las tendencias principales que el autor destaca al principio de su trabajo, considerando el contexto previamente citado, las Fuerzas Armadas generaron un traslado de la confrontación pública, de su área, hacia el área de las fuerzas especiales de la policía. Este tema está conectado con una próxima que el autor también expone: que se ha hecho en materias de políticas públicas para atravesar el escenario

descripto. Kruijt sostiene que las políticas públicas que se generan con la intención de combatir la marginalidad social y que pretenden “pacificar” la relación cívico-policial, tienden a amortiguar, más no solucionar, el contexto deteriorado que dichas políticas tienen la intención de solucionar (Kruijt, 2010).

La intención de las definiciones de seguridad con las que este capítulo comienza y la descripción de la visión de Kruijt de la seguridad asociada a la violencia y la pobreza, pretenden generar un marco y esclarecer ciertos puntos antes de hablar puntualmente de las UPPs. Es también necesario hablar de qué hubo antes de estas unidades, es decir, que otras iniciativas intentaron palear la violencia, el crimen y la ilegalidad en las favelas, buscando descifrar que puntos en función de una política efectiva lograron vislumbrar y que otros, oscurecer. De esto se trata el apartado siguiente.

Antecedente en materia de iniciativas: GPAE

El entendimiento de las UPPs como iniciativa en materia de políticas de seguridad, comprende un pasado de experimentos con otras políticas. En este apartado, se buscará explorar al menos brevemente dicho pasado. Las políticas a las que haremos referencia se enmarcan en lo que se conoce como “*community-oriented policing*” (COP). Esta tendencia se separa de las políticas tradicionales, dado que se enfoca en cultivar una relación más estrecha entre la policía y la comunidad. Su objetivo es considerar a la sociedad como protagonista, intentando eliminar los obstáculos políticos y/o institucionales posibles, a través de un proceso que empodere a los ciudadanos y ésta ser la fórmula en contra del crimen. Asimismo, se insta por abandonar los canales represivos para reorientarlos a un paradigma preventivo (Arias y Ungar, 2009).

En Río de Janeiro, este tipo de visión se corporizó en los Grupos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE). Se lanzó como una iniciativa piloto en el 2000 en las favelas Cantagalo y Pavão/Pavãozinho. “...*This program focused on building good relations with residents and established a twenty-four occupation to prevent homicides. The state coupled this project with efforts to provide opportunities to at-risk teens and worked closely with an*

NGO to build collective capacity to work with and hold police accountable ...” (Arias y Ungar, 2009: p. 418). Siguiendo con la línea de los autores, sostienen que el programa tuvo un éxito considerable en el primer año, dado que las tasas de homicidios se redujeron a cero en las comunidades mencionadas anteriormente.

Elyssa Pachico dedicó un artículo en el sitio In Sight Crimes⁶ a comparar las GPAE con las UPPs. El criterio de la autora para ésta comparación se basa en que las GPAE surgieron como una solución a lo que las UPPs tratan de responder hoy en día. Es interesante destacar que Pachico considera que en su momento, las GPAE fueron consideradas revolucionarias y concentraron la esperanza en pos de una reducción y erradicación de la violencia que azotaba a la ciudad carioca. El carácter revolucionario residía en enmarcar esta iniciativa en una orientación comunitaria: “... *Led by a police commander who had a degree in sociology and who handed out his cell phone number to favela residents, the GPAE had many of the same responsibilities currently handled by the UPPs. This included basic community policing duties like daily street patrols, manning a crime tip hotline and talking to residents about crime concerns. At the time, such an approach felt revolutionary in Rio de Janeiro, which has some of the highest police brutality rates in the world...*” (Pachico, 2011: s.n.).

Dada la estructura de este trabajo, la comparación con las UPPs será profundizada más adelante. Volviendo a los Grupos Especiales, es de fundamental importancia mencionar los desafíos, contradicciones y obstáculos que causaron su fracaso. Tomando el trabajo de Pachico, una de las principales líneas de conflicto concierne a la corrupción naturalizada y arraigada entre las formaciones policiales. Sin embargo, esta política tuvo una contradicción de mayor peso. Por un lado, buscaba ser la alternativa al gatillo fácil y la brutalidad policiaca. Por otro lado, resaltando la postura de Pachico, la educación superficial impartida a los agentes provocó que el GPAE careciera del apoyo institucional necesario para ser eficaz en una escala masiva. El trabajo de Arias y Ungar también identifica los obstáculos de la iniciativa. El segundo comandante que asumió el cargo se

⁶ <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-top-challenge-for-brazils-new-police-force-not-repeating-history>

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

identificaba con una línea dura y que se asemejaba al entendimiento tradicional, alejándose de la visión COP. Una de las principales consecuencias fue el detrimento de la comunicación con los principales líderes comunales. A su vez, la nueva comandancia dejó de supervisar a los agentes, lo que derivó en un aumento de la violencia policial.

Susan Stahlberg dedica unos pocos párrafos a describir el pasado de las políticas previas a las UPPs. Entre ellas se encuentran : los Puestos de Policía Comunitaria , Centro Integrado de Vigilancia Comunitaria, Batallón Comunitario y por último, la Agrupación Policial en Áreas Especiales⁷. “... *In general, programs did not last long, especially because of a change in government administration or because the program was the idea of one person and was not supported by other important actors in the police and government. In addition, the police were often far outnumbered by traffickers, making it hard for the police to gain control and easy for them to collude with the traffic...*” (Stahlberg, n.d.:p.8). La corrupción, la falta de expertise y educación en clave comunitaria y las características de la dinámica policial son algunos de los flagelos que estas iniciativas tuvieron que afrontar. Aquí el enfoque está puesto particularmente en la medida previa más reciente, es decir, la GPAE. Sobre el fracaso de la misma, es muy interesante destacar la visión de Pachico, que empero, resume y clarifica las tensiones en y alrededor de las GPAE: “...*The GPAE was treated as a short-term solution to crime and violence, even though the core of its mission - - changing the way police interacted with poor communities -- is a long-term mission...*” (Pachico, 2011: s.n.).

En síntesis, en la tarea de edificar un estudio alrededor de las UPPs, este apartado es un intento de describir que cuestiones en el pasado evitaron el éxito de las políticas de seguridad. El énfasis estuvo puesto en la iniciativa considerada más reciente, es decir, las GPAE. La fructífera comparación entre GPAE y UPPs realizada por Pachico será invocada más adelante, en el tercer capítulo. Sin embargo, antes de pasar a dicha parte de esta investigación, creo fundamental dedicarle al menos algunos párrafos a las milicias, dado que es un actor que combina la corrupción policial, el desarrollo de actividades ilícitas y

⁷ Nombres y siglas en portugués: Posto de Policiamento Comunitario (PPC), Centro Integrado de Policiamento Comunitario (CIPC), Batalhão Comunitário (BC) y Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE).

por sobre todo, a los habitantes de las favelas. El próximo apartado intentará dar una mejor visión de las mismas.

Milicias: qué son y cómo se vinculan a las favelas

Durante una entrevista realizada al Coronel Robson Rodrigues Da Silva en el año 2012, se le pregunta cuales fueron sus principales desafíos cuando asumió el comando de las UPPs. Más allá de la diferencia dimensional de cada una de las primeras tres favelas en donde el programa fue implementado (Dona Marta, Jardim Batan, Ciudad de Deus), Da Silva afirma que coincide la presencia de grupos armados violentos y milicias. Este fenómeno ha significado una de las principales razones para innovar en cuestiones de política de seguridad. Pero en el caso de las milicias, la complejidad parte de su definición.

La tercera implementación de las UPPs ocurrió en Jardim Batan. En base al trabajo de Neiva Vieira da Cunha, esta favela estaba enteramente controlada por las milicias. Hasta el año 2007, Batan estuvo bajo el mando de los traficantes. Sin embargo, ese año una milicia armada los expulsó y asumió el control. En el año 2009, las UPPs entraron en la favela. Vieira da Cunha afirma que hasta ese momento, Jardim Batan fue la única favela controlada por el fenómeno de las milicias. La autora las define como: “...*Las milicias son una suerte de organizaciones paramilitares formadas por ex policías o policías –activos–, que venden su protección a moradores y comerciantes de innumerables favelas de Río de Janeiro, localizadas en su mayoría en la zona oeste de la ciudad...*”(Vieira da Cunha, 2012 :p. 146). Una de las particularidades del vínculo entre las milicias y las comunidades, es que las mismas proveían de servicios (gas, sistema de transporte privado y señal de televisión clandestinas) a los distintos territorios. “...*Ellas actúan a través del uso de la violencia y la extorsión, rivalizando con los traficantes de drogas por el control del territorio...*” (Vieira da Cunha, 2012:p. 146).

Mónica Sepka también señala un vínculo entre las milicias y los traficantes: “...*In some cases the Militias are even recruited among the traffickers, and they are famous for controlling commerce by using violence as a social control mechanism, retain a sense of*

absolute authority, and they tend to monopolize every possible business...” (Sepka, 2013: p.19). Existe una explicación, con un amplio consenso, que se relaciona a los bajos salarios de la policía. “... *The general problem with the Police force in Rio is that first of all, the police is underpaid... The low salaries give some of the police officers a reason to seek other work opportunities, which are often illegal. These include jobs as, for instance, private guards for the traffickers, receiving bribes, or as monopolizing public safety ...*” (Sepka: 2013, p.19). Stahlberg también dedica parte de su trabajo, previo a profundizar sobre las UPPs, a describir que son las milicias. La autora presenta dos hipótesis sobre las milicias: por un lado, la expansión y crecimiento de las milicias puede estar vinculado a un proyecto político que lo sostiene, vinculado las distintas áreas en donde se sucedieron los Juegos Panamericanos en el 2007. En dichos lugares, siguiendo esta hipótesis, los candidatos se esforzaron por asociarse al sistema de seguridad para obtener más votos. Por otro lado, éste fenómeno es la consecuencia del deterioro económico de las redes del tráfico, que significó no poder seguir solventando el tipo de seguridad que mantenían, tanto sus tropas como los oficiales que colaboraban.

“... The fact that many militias members are police officers should, in principle, increase the possibility of arresting criminals and have other state agencies determine their deserved punishment. However, the informal and irregular nature of the militias makes this difficult, in addition the officers being used to exercising legitimate and illegitimate violence as a social control mechanism and to solve conflicts...” (Stahlberg, n.d.: p. 7).

Lo expuesto hasta aquí sobre milicias se vincula a lo expuesto al principio de este capítulo, específicamente en las citas del trabajo de Kruijt en relación a “*informalidad dentro de las instituciones del orden*” y el desarrollo de una estructura paralela de legalidad, vinculada a los vacíos estatales y a las redes de corrupción y tráfico. El amplio consenso en la definición de las milicias, el marco teórico aquí elegido para enmarcar las políticas de seguridad y el rol del Estado, tanto como generador, testigo y protagonista de la creación de un orden legal paralelo. Asimismo, aquí se busca analizar también un tipo de herramienta que el propio Estado diseña para combatir este panorama. Es así como este apartado tuvo como objetivo, al menos preliminar, definir que es seguridad y/o en qué contexto se debate. Qué políticas y/o incentivos previos a las UPPs buscaron darle solución

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

a los distintos problemas de seguridad en las favelas, específicamente, a las milicias y el narcotráfico. Por último, definir este fenómeno, vislumbrando la contradicción intrínseca en su esencia, combinando agentes oficiales que se abren camino en la dinámica ilegal. En el próximo capítulo, el centro estará puesto en las UPPs, como funcionan, a quién responden, qué despiertan y que se espera en el futuro de las mismas.

Capítulo 3: UPPs en Río de Janeiro.

Hasta aquí se han necesitado varias definiciones para desembocar en el centro final de este trabajo. Primero se desarrolló el marco teórico que aquí se pretendía utilizar. Se trazaron los lineamientos principales de la perspectiva de O'Donnell y se explico por qué se puede reflexionar este tema a la luz de la misma. Luego, en segundo lugar, se describieron las definiciones de seguridad que dialogaban de manera más directa con el problema de seguridad que las UPPs intentan abordar, al menos en teoría. Asimismo, fue resaltado el antecedente en materia de seguridad pública. Siguiendo con esta línea, se le prestó una especial y breve atención a las milicias, como problema recurrente (entre otros) en las favelas. Aquí se desarrollará puntualmente qué son las UPPs, como surgen, las características fundamentales, además de las posturas y argumentos de investigadores especializados en los temas. El afán consiste en que entre estas últimas líneas se descubra y se entienda a esta política innovadora y actual, como una acción puramente estatal, en su propio afán, por controlar y llegar a las zonas marrones.

El surgimiento de las UPPs

A lo largo de la investigación bibliográfica realizada para este trabajo, surgió una y otra vez la misma oración que inaugura la descripción de las UPPs. El énfasis está puesto en la paradoja que encuentra a una de las ciudades más bellas del mundo con niveles de violencia igual de impactantes. Es importante destacar que la tasa de homicidio solo en Río de Janeiro alcanzó valores considerablemente altos. “...*The situation in Rio is even deadlier than in the Israeli-Palestinian conflict: between 1948 and 1999, an estimated thirteen thousand people were killed in the Middle Eastern, while more than forty-eight thousand people died for firearm-related injuries in Rio between 1979 and 2000...*” (Stahlberg, n.d.: p. 1). La autora además afirma que la mayoría de la violencia se concentra en las favelas. Inequívocamente vinculado a lo anterior está la presencia y la relación de los grupos narcotraficantes armados que se instalaron en estas comunidades. Tanto un estudio realizado por el Banco Mundial (2012), titulado “*O retorno do Estado ás favelas do Río de*

Janeiro”⁸, como en la publicación “*Os Donos Do Morro*” (2012), al comienzo se hace énfasis en el aumento del tráfico de drogas y la ubicación de parte de la cadena de producción y consumo en las favelas de Río de Janeiro. Este proceso significó el inicio de disputas territoriales entre grupo criminales armados y entre éstos y la policía. Los grupos armados y criminales a su vez, se arraigaron en las favelas, estableciendo un vínculo con la comunidad, haciéndose funcional a la misma.

Hay también una tendencia a vincular la aparición de las UPPs a dos sucesos de carácter mundial: la Copa Mundial de Fútbol (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). “... *La elección de Río de Janeiro como sede de la Copa del Mundo de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 tuvo una consecuencia inmediata una serie de propuestas de políticas públicas de renovación urbana que buscan preparar la ciudad para la realización de esos mega-eventos...*” (Vieira da Cunha, 2012: p.144). Esto también se encuentra dentro de las primeras líneas del trabajo de Sepka: “... *With all eyes on Rio de Janeiro as the World Cup 2014 and Olympics in 2016 will go on air and signal Brazil’s as a global cultural power – the city has now, more than ever, every reason to bring the violence under control, once , and for all...*” (Sepka, 2013: p. 3). Esto demuestra que al menos hay un consenso alrededor del contexto que anima al Estado de Río de Janeiro a impulsar una nueva política de seguridad. A su vez, éste contexto también genera ciertas dudas en relación a la continuidad de la misma. Pero ese es un punto que se desarrollará más adelante.

Unidades Policiales Pacificadoras: Definición.

En este punto es preciso empezar a definir las UPPs. Su origen es de carácter práctico, dado que su implementación se dio a partir de una experiencia en Santa Marta. Su oficialización se produjo a fines del año 2008, principios del 2009, a través de la Secretaria de Seguridad Pública de Río de Janeiro. La concepción que éste órgano estatal le adjudica a estas unidades es la propia de la policía comunitaria que en el capítulo anterior se explicaba. Uno de sus objetivos primordiales involucra controlar los territorios azotados por la violencia, producto de la interacción de distintos grupos armados. De esta manera, se

⁸ El título de este trabajo es una evidencia de lo que aquí se ha querido demostrar.

interpreta que las UPPs “*como a garantia da proximidade do estado com a população*”, siguiendo con la idea estructural de este trabajo. El Instituto de Seguridad Pública (ISP) está asociado a la Secretaria de Estado de Seguridad (SESEG) y se encarga de centralizar, asegurar y difundir los datos estadísticos oficiales relacionados con la seguridad pública. Dicha entidad se declara como autárquica, según la información expuesta en su sitio web. En este mismo sitio web, se concibe a las UPPs para ejecutar tareas especiales, con el fin de pacificar y aplicar la filosofía de la proximidad. Se identifica a estas unidades como una nueva manera de imponer y conservar el orden público en ciertos territorios. El criterio para la elección de las áreas en donde estas unidades actúan tiene que ver con la pobreza, el alto grado de informalidad y por el contrario, el bajo grado de institucionalización de ciertos aspectos, pero además aclara que también será definitorio la presencia de grupos criminales que atenten contra la integridad del Estado democrático de derecho. Es así como desde éste órgano oficial concibe a las UPPs como herramienta para robustecer el control estatal en las áreas anteriormente mencionadas, considerando que esto significaría establecer paz a las comunidades de las favelas, facilitando el ejercicio de una ciudadanía plena que asegura la base para el desarrollo social y económico⁹.

Lo anterior demuestra como desde entidades oficiales se emana una sensación de que las UPPs actuarán de forma tal que el Estado va a volver a esos territorios que estuvieron dominados por la violencia y la criminalidad. Creo necesario para enriquecer este estudio agregar definiciones de distintas investigaciones. Neiva Vieira da Cunha sostiene que:

“...Se trata de una forma de ocupación de las favelas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente, acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios. De acuerdo con la propuesta inicial divulgada por el Gobierno del Estado, también hace parte del proyecto de las Unidades Pacificadoras la implantación de servicios y equipamientos urbanos, así como acciones dirigidas para mejorar las condiciones de salud y educación -aunque esas acciones todavía no estén siendo implementadas efectivamente...”(Vieira da Cunha,2012: p. 145).

⁹ Información obtenida a través de los sitios web de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro (<http://www.rj.gov.br/web/seseg>) y el Instituto de Seguridad Pública (<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=261>)

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

En este mismo sentido, hay algunas definiciones que ponen puntualmente el énfasis en el retorno del control al Estado. Por ejemplo, el informe del Banco Mundial (2012) sostiene que se busca que la pacificación funcione como un método de traslado del control de los grupos criminales y las milicias al Estado. A su vez, tanto en la definición del informe del Banco Mundial como en la de Vieira da Cunha, se considera el traslado del estado de derecho para las comunidades de las favelas, igualándolas al resto de la ciudadanía por fuera de dichos territorios. En este punto se hace cada vez más claro como las favelas pueden leerse como “zonas marrones” a la O’Donnell. Se reconoce una ausencia del Estado y se busca recuperar a parte de la ciudadanía, eliminando el mundo de la legalidad paralela, también presente en la visión de seguridad de Kruijt que aquí se utilizó para contextualizar parte de este tema.

Los objetivos a través de los cuales las unidades que aquí nos competen fueron moldeadas son fundamentales para entender su surgimiento y definición. La experiencia práctica¹⁰ que dio lugar a su oficialización se produjo en el barrio de Santa Marta, en el barrio de Botafogo. Stahlberg, a mi criterio, establece claramente los objetivos preliminares de estas unidades. La autora sostiene que la idealización de las UPPs comienza en el año 2007. Entre sus metas, se encuentra: a) devolver el control al Estado de las comunidades bajo el dominio de criminales, b) desarrollar la paz y establecerla seguridad pública en las favelas, en función de la para una integración total y el desarrollo de la ciudadanía, c) eliminar la lógica de guerra contra el narcotráfico bajo la cual se concebía el accionar en las favelas. Es igual de interesante considerar que queda excluido de los objetivos. Principalmente, estas unidades no fueron creadas para terminar con el narcotráfico. Tampoco pretende poner fin a la criminalidad ni poder solucionar los problemas de todas las comunidades. Siguiendo con la línea de Stahlberg, no se entiende a las UPPs como una panacea para todos los problemas

¹⁰ El año en el que se produjo la oficialización de las UPPs difiere según el trabajo. Según el informe del Banco Mundial “*O retorno do Estado as favelas do Rio de Janeiro*” ubica dicha oficialización en el 2008. A su vez, según el trabajo coordinado (entre otros) por Ignacio Cano “*Os Donos do morro*”, sostiene que fue en el año 2009. El sitio oficial de la Secretaria de Seguridad de Río de Janeiro (SESEG) ubica a la experiencia práctica en Santa Marta durante el 2008 y la oficialización del programa a fines de ese mismo año. Cabe aclarar entonces que las fechas son estimativas.

socio-económicos que están vinculados a las favelas. Es así como el objetivo primero que desencadena y dialoga con el resto es el de recuperar los territorios (Stahlberg,n.d.)¹¹.

Estructura institucional y funcionamiento

El Foro Brasileño de Seguridad Pública, en cooperación con el Laboratorio de Análisis de Violencia y con la coordinación de Ignacio Cano y João Trajano Sento-Sé, lanzaron un informe llamado “*Os Donos do Morro*” (2012). Este amplio y basto trabajo explica cual es la base legal del surgimiento y evolución de las UPPs. El primer documento oficial que las sostiene es el decreto número 41.650, promulgada el 21 de enero de 2009. El segundo documento es el decreto número 41.653 del 22 de enero del 2009. La tercera es la nota número 0202, emitida por el Comandante General de la Policía Militar a través de un boletín, que luego fue modificada por la nota 0042 el 31 de julio de ese mismo año. Por último, existe un cuarto decreto promulgado, el número 42.787, el 6 de enero del 2011. Tanto los dos primeros como el último, fueron decretos promulgados por el Gobernador de Río de Janeiro en ese momento, Sérgio Cabral Filho. El primero decreto implica la creación de las UPPs dentro de la estructura de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro; el segundo decreto promulgado al día siguiente, fija una gratificación de quinientos reales a todos los policías que pertenezcan a las unidades pacificadoras. Por su parte, la nota del Comandante General en principio, colocaba a las UPPs dentro de la Coordinación de Asuntos Especiales. Estas unidades entonces se encontraban ligadas a un control administrativo y operacional al comandante del batallón del área. Alcanzan una mayor autonomía cuando se declara que la movilidad del personal de estas unidades, dependerá de una decisión del Estado Mayor General (Cano et al, 2012). Siguiendo con la idea de Cano, pero a través de otro trabajo junto con Eduardo Ribeiro, “... *las UPPs gozan de plena autonomía operacional con respecto a los batallones, a los que están vinculados apenas administrativamente. Así, las UPPs se reportan operativamente a la Coordinación de Policía Pacificadora (CPP) en vez de a los batallones territoriales, en lo que constituye una notable innovación organizacional...*” (Cano y Ribeiro, 2012: p.18).

¹¹ Trabajo en progreso

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

El cuarto documento, el decreto 42.787, es más sustancial en términos de estructura. El Boletín Oficial a través del cual se puede conocer, establece que las UPPs son creadas para devolver el control de los territorios al Estado. A su vez, también insta a que la paz reine sobre los mismos. Destina a las UPPs a aplicar una filosofía de proximidad con las comunidades. El accionar de las UPPs se encuentra dividido en cuatro etapas. La primera, denominada intervención táctica. Es llevada a cabo por los batallones especiales, ya sea BOPE o BPChoque¹², que se introducen en el terreno y llevan a cabo las tareas tácticas necesarias para un control efectivo del territorio (Cano et al, 2012). Stahlberg a lo anterior le agrega: “...*the police elite forces, known as BOPE, come into the favela community and take over the territory from the local drug faction, arrest criminals and seize weapons and drugs...*” (Stahlberg, n.d.: p.8)¹³. La segunda etapa es denominada como estabilización. Consiste en preparar el terreno para la aplicación de la pacificación. Esto puede significar acciones tácticas y de cercamiento territorial. La tercera etapa implica la implantación de las UPPs, es decir, que los oficiales designados para la pacificación comienzan su involucramiento con la comunidad. Por último la cuarta etapa se denomina fase de monitoreo y evaluación. Siguiendo el informe de Cano et al, ésta última todavía no se ha podido llevar a cabo. En el texto del decreto, esta fase se define como el momento en el que el accionar de las unidades son evaluadas sistemáticamente, con el fin de asegurar los objetivos y mejorar el programa (Boletín Oficial del Estado de Río de Janeiro, 2011).

Siguiendo con el contenido del decreto que estructura a las UPPs, en el artículo 3, también se marca la división según la cantidad de oficiales que cada unidad tiene. La clase “A”, que tiene una cantidad mayor a 400 oficiales y la clase “B”, que tienen hasta 400 integrantes. Sin embargo, ninguna unidad puede tener en principio menos de 100 oficiales. En cuanto a su remuneración, punto desarrollado en el artículo 6, además de los 500 reales mensuales mencionados anteriormente, se exige un subsidio tanto al transporte como al alimento. Una de las condiciones que este mismo artículo considera, es que los oficiales deben ser recientemente graduados, ya que eso garantiza una mejor incorporación de la doctrina que este tipo de unidad requiere y produce un quiebre con la visión y dinámica tradicional con

¹² Batalhão de Operações Policiais Especiais

¹³ Trabajo en progreso.

la cual la policía se identificaba (Cano et al, 2012). Por su parte, Stahlberg agrega que el hecho de que el hecho de reclutar oficiales de la academia, es también una manera de combatir la corrupción. Existen declaraciones de José Mariano Beltrame, Secretario de Seguridad del Estado de Río de Janeiro, en las cuales sostiene que es preferible que los oficiales seleccionados no hayan trabajado fuera de las propias unidades pacificadoras. A su vez, el hecho de que sean nuevos oficiales y que no hayan participado en incursiones violentas pasadas en las favelas. Esto favorece al establecimiento de nuevos vínculos con las comunidades de las favelas (Stahlberg, n.d.).

La intención en la descripción funcional de las UPPs tiene que ver con el entendimiento de sus resultados (que al momento son preliminares) y también de sus críticas. Es decir, saber cómo funcionan y de donde vienen, es un paso necesario para entender que significan, generan y en que fallan y/o donde pueden reenfocarse. De la mano de varios autores, esto será planteado en el apartado que sigue.

Expansión y observación de impacto.

Empezando por un orden cronológico, la primer Unidad Policial Pacificadora fue de índole práctica en la favela Santa Marta, en el barrio de Botafogo, durante diciembre del 2008. Es decir que la zona sur de la ciudad inauguró de alguna manera el programa. Luego, la segunda UPP instalada fue en Cidade de Deus, en el barrio de Jacarepaguá, ubicada en la zona oeste de la ciudad. La tercera ocupación de las UPPs se realizó en un caso paradigmático. Fue en Jardim Batan, perteneciente al barrio Realengo, también en la zona oeste de la ciudad. “...Esa fue, hasta el momento, la única UPP implantada en una región controlada por las milicias armadas...” (Vieira da Cunha, 2012: p.146). Sucesivamente se fueron dando las otras ocupaciones, la mayoría en la zona sur de la ciudad, en el Cinturón de Tijuca, la zona céntrica y portuaria. A continuación, se analizará la selección de casos de ocupación, dado que es uno de los hechos que caracteriza el accionar de las UPPs y forma también una de sus grandes críticas. Sin embargo, previamente resulta clarificador destacar el impacto de las UPPs en ciertas variables, tomando de base el trabajo de Ignacio Cano y

Eduardo Ribeiro, “*A seletividade das ‘Políticas de Pacificação’ No Rio de Janeiro*” (ND)¹⁴.

Las tres variables observadas, en base al trabajo anteriormente mencionado, para medir el impacto de las unidades fueron:

- a) El impacto inmediato en la criminalidad de las comunidades ocupadas, que se realizó a través de una comparación entre los índices de criminalidad antes y después de la instalación de las primeras 13 UPPs¹⁵.
- b) La incidencia en los delitos registrados en los asentamientos policiales, en relación a la permanencia de la unidad en la comunidad a lo largo del tiempo.
- c) El impacto en la criminalidad de las zonas aledañas a dos UPPs específicas, Ciudad de Deus y Morro dos Macacos. “(...) *Este análise se deu a través da localização exata no mapa (a partir de técnicas de georreferenciamento) dos crimes cometidos em áreas concêntricas, no entorno destas UPP s(...)*” (Cano y Ribeiro, ND: p.12).

Tomando como plataforma tanto el trabajo de Cano et al (2012), como el anterior (Cano y Ribeiro,ND) se puede afirmar que la presencia de las UPPs significó una considerable disminución en la violencia de carácter letal en las favelas. Dado que cesaron las confrontaciones armadas entre grupos por el territorio, el carácter de las intervenciones policiales ha dejado de ser bajo el paradigma de “guerra contra narcotráfico” y por tanto, se ha finalizado con el carácter bélico que esto último implicaba, sumado a un accionar policial contenido y enfocado, se puede decir que las muertes de civiles han dejado de ser frecuentes. Este impacto también puede notarse tanto dentro como fuera de las favelas ocupadas, es decir, en sus alrededores.

¹⁴ Agradezco profundamente a Ignacio Cano, quien me facilitó este trabajo que aún se encuentra sin publicar.

¹⁵ El análisis de estas variables es siguiendo el trabajo de Cano y Ribeiro. A su vez, el mismo se encuentra en el trabajo de Cano et al (2012). En las notas metodológicas se aclara que se han considerado las primeras 13 UPPs implantadas, para considerar un espacio temporal mínimo, en función a un análisis más acertado. Es por esto que se considera hasta la implantación en el Morro dos Macacos (Noviembre del 2010).

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

La presencia de las UPPs, a su vez, significó un aumento formidable en las denuncias de violencia no letal contra las personas, particularmente de amenazas y agresiones. Se registraron también un incremento en hurtos y crímenes no violentos. Siguiendo a Cano y Ribeiro en un segundo trabajo, la explicación de lo anterior se puede dar a través de dos hipótesis. La primera hace referencia a que los oficiales en las favelas intervenidas asisten e instan a los habitantes a realizar las denuncias. Antes, las denuncias no eran realizadas por falta de confianza en las agencias policiales y por el temor a que los grupos armados los identifiquen y accionen en su contra. A partir de la llegada de la UPPs, los oficiales mismos son los que canalizan y acompañan las denuncias. La segunda hipótesis se vincula a lo que se venía exponiendo en el marco teórico sobre la existencia de un mundo legal paralelos en estos territorios. Dado que existían fuertes líderes en las comunidades, los mismos hacedores del crimen y el narcotráfico, estos mantenían su propio orden de las cosas, a través de autoritarismo y violencia. Se castigaba con tortura, fusilamiento y/o golpizas a aquellos que cometían crímenes y generaban el riesgo de que la policía incursione en el lugar. Existía un propio sistema de justicia que en algún punto, para los ciudadanos de las favelas, significaba la justicia cotidiana. Al eliminarse el panorama anterior, y siguiendo a Cano y Ribeiro (2012)¹⁶, es plausible que la cantidad de crímenes haya aumentado. Cabe resaltar la aclaración de los autores, dados los datos y la información actual, todavía no se puede afirmar que sea una u otra la hipótesis correcta

Siguiendo con “*Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro*” (2012), pareciera que las UPPs han logrado el objetivo de reducir la violencia colateral a la dinámica del narcotráfico. Se admite la continuación de este fenómeno, pero se reconoce un cambio en el perfil y la dinámica asociada. Los autores, en base a otro trabajo, explican un proceso de “... *‘modernización’ de la economía del tráfico...*”, basado en la disminución de estas tres componentes centrales: la cantidad y el calibre de las armas en circulación, el número de enfrentamientos armados y el dominio territorial. Esto es respaldado por el hecho de que la mayoría de las incautaciones en este momento son de drogas y no de armas, “... *lo que confirma el patrón del comercio de drogas*

¹⁶ El trabajo, en este caso, es “*Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro*” (2012)

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

progresivamente disociado del uso de armas. Este es el tipo de narcotráfico que puede ser encontrado en la mayor parte de las ciudades del mundo. Es justamente la aceptación de esta realidad como inevitable la que abrió la oportunidad de una intervención que redujese la violencia...” (Cano y Ribeiro, 2012: p. 20).

A pesar de que este no es un trabajo que ponga el énfasis en un análisis de impacto de política pública, es realmente útil repasar las observaciones en dicho impacto, considerando también aquellas positivas. Esto es clarificador al momento de cuestionarse el alcance de la política de la que aquí se pretende hablar. Dado que se la asumió como una nueva herramienta del Estado para hacerse cargo de las favelas, es aún más útil observar en donde se producen los lados oscuros y las limitaciones, con el fin de moldear una política pública que avance a lo largo del tiempo y sea progresiva para la sociedad. En la sección siguiente el foco estará puesto en lo anterior.

Críticas y valoraciones

Una de las primeras cuestiones que saltan a la vista, según la investigación realizada, tiene que ver con la toma de decisiones alrededor de la implantación de las UPPs en las favelas. Puntualmente, en la elección de las favelas en donde implantarlas. Ignacio Cano y Eduardo Ribero en *“A seletividade das ‘Políticas de Pacificação’ No Rio de Janeiro”* (n.d.), sostienen que la selección de favelas en donde las UPPs deberían comenzar a actuar fue funcional a los dos grandes acontecimientos de carácter internacional que se sucederán en la gran ciudad carioca. Asimismo, la prioridad estuvo puesta, según los autores, en los barrios más turísticos y poblados de la zona sur y también, en los alrededores del Estadio Maracanã¹⁷. Las áreas más pobres y de la periferia (tanto de la ciudad, como del Estado de Río de Janeiro) pasaron a formar parte de un segundo plano, en cuanto a los objetivos de implementación de las UPPs. Claramente aquí, siguiendo con la idea de los autores, se refleja el valor estratégico dentro del proyecto. *“... Assim, o projeto se tornou uma espécie de “cartão de visitas” da política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro...”* (Cano y Ribeiro, n.d.: p. 1).

¹⁷ En este Estadio se dará la Final de la Copa Mundial de Fútbol, en julio del 2014.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

La selectividad se ve claramente reflejada geográficamente en la elección de casos. La primera dimensión dentro de este fenómeno es el sesgo dentro de Río de Janeiro. Es decir, la prioridad estuvo establecida en instalar UPPs en favelas dentro del municipio. Recientemente, en febrero del 2014, se instaló una de las primeras favelas, fuera del municipio de Río. Como sostienen los autores, dentro de la misma ciudad de Río se puede observar una locación bastante específica de las UPPs, en cuanto a los barrios, teniendo un criterio y una lógica particularista. En el trabajo aquí citado, se realiza un esquema, considerando el desarrollo de las distintas etapas de implementación de las UPPs. A continuación se describirá dicho esquema. Pero cabe aclarar que además de Cano y Ribeiro, varios de los autores aquí citados coinciden en la selectividad de los casos, en alguna medida.

La primera parte de este esquema revela que la zona mayor prioridad tuvo al momento de la implementación es la zona sur del municipio de Río de Janeiro. La misma está compuesta por barrios de clase media-alta y alta, siendo una de las regiones más valorizadas, además de por su impronta turística. Santa Marta, la favela que fue utilizada como campo de prueba para esta política, se encuentra en el barrio de Botafogo, en la zona sur. Siguiendo con la cronología que los autores establecen, en el año 2009 y en el 2010, la cuarta, quinta y sexta implementación se produjeron en Chapéu Mangueira y Babilonia, en el barrio de Leme; Pavão-Pavãozinho y Cantagalo, entre los barrios de Ipanema y Copacabana; Ladeira Tabajaras e Morro dos Cabritos, en Copacabana, respectivamente. Posteriormente, tres favelas más de la zona sur fueron ocupadas. Otro de los casos de implementación útiles a mencionar sucedió en el 2013 en los Cerro Corá, Guararapes y Villa Cândido. Estas comunidades “... também receberam uma UPP, por conta de sua proximidade com o Corcovado, um dos principais destinos turísticos da cidade e, principalmente, por causa da visita do Papa Francisco, no contexto da Jornada Mundial Da Juventude...” (Cano y Ribeiro, n.d. p.16).

Respetando la prioridad adoptada por las UPPs y descrita por los autores, el segundo foco de implementación fue en lo que se denomina como Cinturão de Segurança da Tijuca (Cinturón de Seguridad de Tijuca). Los autores definen a este Cinturón como un

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

conglomerado de barrios y favelas, ubicados en una zona conocida como Subúrbio da Central, en la región del norte. Como se mencionaba anteriormente, es aquí donde se encuentra el Estadio Maracanã. A partir del año 2010, fueron inauguradas 6 unidades. La primera fue en Borel y sucesivamente se dieron otras cinco implementaciones en Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano y Macacos. Siguiendo a los autores, en el año 2011, las UPPs completaron el círculo del cinturón con la ocupación de las comunidades de São João, Matriz y Quieto, por un lado y Mangueira, por otro.

El tercer foco de prioridad se encuentra en el centro de la ciudad y en la zona portuaria. En esta parte de la ciudad se registra una gran actividad comercial y financiera, concentrando barrios del casco histórico, caracterizados por un intenso tránsito de personas y un alto nivel de servicios. Es un importante punto turístico, concentrando museos y predios públicos tradicionales. Además, es una zona vital en cuanto a transporte, ya que se encuentran el aeropuerto Santos Dumont, estaciones de barcos y la parte portuaria, que según Cano y Ribeiro, es un objetivo de revitalización urbana.

“... A favela do morro da Providência (7ª UPP) foi a primeira instalada na região, justamente por conta da requalificação urbana da Portuária. Em seguida, no ano de 2011, foram instaladas outras três unidades, concentradas em bairros das regiões administrativas do Rio Comprido e Santa Tereza. Coroa, Fallet e Fogueteiro (15ª UPP), Morro dos Prazeres e Escondidinho (16ª UPP) e o Complexo do São Carlos (17ª UPP) tiveram sua ocupação iniciada numa mesma ocasião, em fevereiro de 2011...” (Cano y Ribeiro, n.d. :p.17).

El cuarto y último bloque de priorización se encuentra en el suburbio de Leopoldina. La misma está ubicada en la zona norte y la llegada de las UPPs se produjo a partir del 2012. Aquí se encuentran ciertas rutas principales, como Avenida Brasil y la Avenida Presidente Goulart. Estas calles sirven como canales de comunicación hacia el aeropuerto y también para los preparativos para los Juegos Olímpicos, en la zona oeste de Río. Este conglomerado incluye los complejos Alemão, Penha y el complejo de Maré.

“... Os complexos do Alemão e da Penha foram ocupados em novembro de 2010, mas apenas em abril de 2012 as UPPs começaram a ser inauguradas. Neste ínterim o Exército fora responsável pela manutenção da ocupação, tendo encerrado oficialmente suas

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

atividades em julho de 2012. Neste ano, foram instaladas nesta região oito unidades: Fazendinha (20ª UPP), Nova Brasília (21ª UPP), Morro do Adeus e Baiana (22ª UPP), Morro do Alemão e Pedra do Sapo (23ª UPP), no Complexo do Alemão e; Morro do Sereno e da Fé (24ª UPP), Chatuba e Caixa D'Água (25ª UPP), Parque Proletário (26ª UPP) e Vila Cruzeiro (27ª UPP), no Complexo da Penha...” (Cano y Ribeiro, n.d. : p.17).

Siguiendo con la línea de pensamiento de los autores, en los lugares caracterizados como más violentos de la zona, es decir, el Complexo do Maré y el Vigário Geral, no hubo un proceso de implementación de las UPPs.

En suma, este esquema que los autores figuran, sirven para observar uno de los grandes problemas en la selectividad de las políticas de pacificación. Retomando brevemente la idea que se comenzó a desarrollar en este apartado, es evidente que la elección de Río de Janeiro para el Mundial y los Juegos Olímpicos, al menos condicionó en parte esta política de seguridad. “... *A política de pacificação torna-se também uma política simbólica, que pretende impactar percepções e reduzir a sensação de insegurança da população, prioritariamente nos territórios estratégicos que viabilizem o projeto da cidade olímpica...*” (Cano y Ribeiro, ND : p.18). Lo simbólico de ésta política genera un problema en la distribución de la seguridad pública.

Cabe destacar que tanto la segunda UPP implementada en Cidade de Deus, como la tercera, Jardim Batam ,se encuentran en la zona oeste de la ciudad. Pero esto es un reflejo de motivaciones particulares, dado que en la primera se encuentra cercana a las proximidades de las estructuras de los Juegos Olímpicos y la implementación de la pacificación allí se dio sobre todo a partir de la iniciativa de un comandante local. En la tercera, Jardim Batam, su implementación se dio sobre todo por la atención que el accionar de las milicias causaba. De hecho, ocurrió un hecho puntual en el 2008. Un periodista de “O Dia” fue torturado por miembros de una milicia. Es importante señalar además que en el momento de la instalación, el proyecto todavía se encontraba en un “*momento embrionário*” (Cano y Ribeiro, n.d.).

Una de las consecuencias importante de este esquema que los autores, es que las zonas más violentas y carentes de seguridad de la ciudad, no están contempladas aún en estas política. Neiva Vieira da Cunha también realiza está observación. “... *En este sentido, el efecto del*

proceso de implantación de las UPP puede ser contrario al esperado, reforzando el histórico proceso de dualización de la ciudad... ” (Vieira da Cunha, 2012: p.157). Siguiendo esta línea, las zonas que resultan de por sí valorizadas por ciertas cuestiones (atracciones turísticas, vías de acceso a puntos de comunicación importantes y el casco histórico de la ciudad), siguen siéndolo mientras que en otras zonas, caracterizadas por una concentración de todas las vicisitudes urbanas (falta de servicios, grandes canales de comunicación). Ahora, como sostiene la autora, estas zonas se encuentran además divididas por la provisión de seguridad pública: mientras que en la primer zona, se elige la pacificación y la renovación securitaria, en la segunda se sigue con una política tradicional represiva de incursión en las favelas (Vieira da Cunha, 2012).

El hecho de que el énfasis este puesto en las áreas más ricas de la ciudad, en base al trabajo de Cano y Ribeiro y lo investigado hasta aquí, significa también dejar afuera áreas de la ciudad que son consideradas mayormente peligrosas y aún carentes de esta política de seguridad. En la geografía de seguridad, se ven justificadas todas las intervenciones en distintas comunidades de la zona sur y la región del cinturón de seguridad de Tijuca (entre otros). Pero en el caso de la zona norte, donde los autores exponen una manifestación más aguda en los niveles victimización letal¹⁸, todavía no hay evidencia de un comienzo, al menos en el plano del debate, que incluya empezar el proceso de implementación de las políticas de pacificación (Cano y Ribeiro, n.d.).

Un matiz dentro de la selectividad, que reafirma la especificidad de los objetivos de las UPPs es también explorado por Cano y Ribeiro. En cuanto a los antecedentes de las comunidades en donde las UPPs fueron aplicadas, se puede notar que el mismo es un pasado de violencia generada por el narcotráfico y la iniciativa se crea en pos de su eliminación. Pero esto también significa excluir aquellas comunidades donde la violencia se da, sobre todo, a partir de la presencia y actividad de las milicias. Recordemos que, como se ha mencionado anteriormente, la tercera implementación de una UPPs ocurrió en Jardim Batam, área previamente dominada por milicias. Es decir, que aquellas regiones

¹⁸ Los autores ubican una franja entre el suburbio central, que comprende barrios como Madureira, Vaz Lobo y Vicente de Carvalho, y la región del suburbio de Linha, que comprende barrios como Costa Barros, Barros Filho y Rocha Miranda. Dicha franja se encuentra fuera de la prioridad de las UPPs.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

mayormente dominadas por facciones de las milicias y/u otro tipo de grupos armados (más allá de las facciones del narcotráfico) tampoco han sido contemplada en esta política de seguridad. El énfasis en un tipo de facción, generó impacto y expansión en las de otro tipo. Es así como, en relación a las milicias,

“... Em 2005 estes estavam restritos a favelas e territórios de poucos bairros da Zona Oeste (Jacarepaguá, Barra e Campo Grande), enquanto em 2010 haviam se espalhado por praticamente todos os bairros da Zona Oeste, e também pelos subúrbios da Zona Norte. Segundo o mapeamento realizado, esta expansão das milícias se deu sobre pequenas favelas dominadas pelos comandos e, principalmente, sobre áreas neutras, anteriormente livres do domínio dos grupos armados...” (Cano y Ribeiro, n.d.: p. 24).

Recordemos que existen tres grupos armados organizados, principalmente, que azotan a las favelas y están involucrados con el narcotráfico: *Comando Vermelho* (CV), *Amigo dos Amigos* (ADA) y *Terceiro Comando Puro* (TCP). Los autores demuestran que los territorios dominados por CV son aquellos que son sistemáticamente ocupados por las favelas. Es decir, que de los tres grupos, éste último es el más perjudicado, pero es también verdad que tienen una ocupación preferencial en las zonas importantes en cuanto a infraestructura y vías de acceso a puntos nodales de la ciudad. En cuanto a los otros grupos, siguiendo con la idea de la última cita, han elegido áreas menos relevantes dentro de la prioridad urbana, por fuera del centro y la zona sur.

En síntesis, el problema con la selectividad de la implementación es sólo uno de los problemas que los distintos autores observan de las UPPs. Pero también hay otras características y tendencias alrededor del programa que generan críticas. Una de ellas tiene que ver con la propia percepción policial sobre su función, en cuanto a las UPPs, y en cuanto al cambio de paradigma. Asimismo, la ausencia de estructura legal, el fantasma de políticas pasadas que fueron desvaneciéndose y el contexto que funciona como factor estimulante y generador, son los temas que aquí repasaremos para concluir con el análisis de esta iniciativa de seguridad.

Varios autores reconocen que la UPPs han recibido gran conocimiento y apoyo de la opinión pública. Su actividad ha sido cargada de un considerable simbolismo y positivismo. Se percibe una idea de que el Estado realmente ahora está presente en las

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

favelas y esta vez, para terminar de una vez con la violencia. A diferencia de iniciativas anteriores como la GPAE , la opinión pública y el gobierno sostienen fuertemente la política actual. Pero a pesar de esto, la realidad es que el grado de formalidad de las UPPs es bajo, dado que su base jurídica depende de decretos, emitidos por el propio gobernador de la ciudad de Río de Janeiro. Asociada a la definición de las UPPs, está la idea de que representan una alternativa al típico concepto de “guerra contra el narcotráfico” que se traducían en consecuencias altamente violentas para las comunidades intervenidas. Sin embargo, destacando el trabajo de Cano y Ribeiro (ND), hay una propia incredulidad en relación al cambio de paradigma dentro de la misma policía. Está tan arraigado el concepto combativo contra el narcotráfico que pareciera complicar el establecimiento de una relación plena con las comunidades. Más allá de que los policías sean educados en términos de la política comunitaria o de proximidad, pareciera que es difícil lograr un íntegro reconocimiento, tanto externo como interno, dado que entre las filas policiales del ala militar, se envían constantes cuestionamientos. “...*Por sua vez, os policiais das UPPs sofrem com o preconceito dos policiais militares dos batalhões tradicionais, que não valorizam o policiamento em proximidade, e com uma auto-discriminação, que se traduz em certa falta de compromisso com o projeto...*” (Cano y Ribeiro, n.d.:p.26). Esto ya había sido afirmado por ambos autores en otro artículo: “... *Como el estudio del CEsSec (2011) ha revelado, la mayoría de los policías de las UPP preferiría trabajar en batallones convencionales...la dureza del trabajo constante de patrullaje a pie en los cerros...lugares de trabajo lejos de casa y la demora en el pago de los R\$500,00...*” están entre las principales razones por las cuales el trabajo en las UPPs se ve desestimado. Pero la razón primordial por la cual los policías no anhelan el trabajo es “...*la persistencia de la vieja doctrina policial de ‘combate al crimen’ y [...] de la cultura del policía guerrero, en comparación con las cuales la actividad de las UPPs es considerada una policía de segunda división...*” (Cano y Ribeiro, 2012: p.23).

Cabe destacar que las incursiones del BOPE sigue siendo parte inicial de la implementación, pero que se utiliza una lógica de “guerra avisada”, en la que se anuncia en donde se va a realizar un operativo, para que los traficantes se diseminen y se evite la confrontación armada directa, reduciendo los riesgos colaterales. En este sentido, en algunos territorios en donde las UPPs están instaladas, se logra una convivencia pacífica y

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

una aceptación por parte de los habitantes. Pero también se da el caso de que las delegaciones policiales reciben ataques y hostilidades, generando que se siga con la tradicional puja entre la policía y los habitantes. En un tercer tipo de caso, los autores afirman que están ausentes los conflictos armados, pero que continúan surgiendo tensiones pasadas. Algo importante a destacar es que la vinculación que tenga la unidad en cada comunidad depende considerablemente del mandato del comandante. Así, hay algunos que incentivan los "...procesos participativos y de negociación sobre diversos aspectos de la regulación de la conducta cotidiana..." . También se sigue dando que "... *los policías continúan asumiendo la función de regulador autoritario y pagan el precio correspondiente por imponer decisiones no negociadas...*" (Cano y Ribeiro, 2012: p.22).

Comparación con las GPAE.

En el capítulo anterior de este trabajo, se mencionaba una comparación entre las GPAE y las UPPs, realizado por Elyssa Pachico (2011). Es pertinente ahora, dado que se expuso aún más sobre las UPPs, hacer referencia a dicha comparación. Sobre el primero de los dos proyectos, el GPAE, la autora comienza resaltando las principales contradicciones contingentes presentes desde un inicio. Por un lado, la autora afirma que entre las filas de esta nueva unidad, era difícil combatir el flagelo de la corrupción. Por otro lado, así como las UPPs en este momento pretenden ser la alternativa al paradigma "guerra del narcotráfico" a través de la política de proximidad, en su momento, las GPAE pretendían cambiar el paradigma del gatillo fácil a través de una política de policía comunitaria. Sin embargo, la dificultad principal estaba en que los oficiales recibieron un entrenamiento superficial y considerando la flaqueza institucional, esto sumó a que no se generó efectividad a grandes niveles entre las unidades del GPAE. En cuanto a los resultados de ambas unidades, Pachico recuerda que en el caso del GPAE, también se habían dado números favorables en cuanto a la reducción de la violencia y criminalidad. La autora le adjudica esto en realidad, a la acción del BOPE, dado que enfatiza que ambas unidades actúan luego de que primero este batallón se hace cargo de las bandas narcotráficas.

La autora sostiene que las UPPs ya demuestran las mismas debilidades que en su momento las GPAE. Por un lado, varias delegaciones pacificadoras denunciaron falta de suministros policiales, como cascos y chalecos, y cuarteles en malas condiciones. Por otro lado, existió

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

un caso de corrupción por parte de uno de los comandantes y él mismo fue despedido¹⁹. Inclusive, Pachico sostiene que el propio gobernador de Río admitió que el programa estaba mostrando señales de debilidad.

Es así como la comparación sigue en la línea de observación, que intenta demostrar cuanto las UPPs aprendieron de la experiencia de las GPAE, para evitar el mismo desvanecimiento. Pachico, por su parte, deja en claro que no hay muchas razones por las cuales sostener una esperanza en la prosperidad de esta política. Primero porque afirma que el flagelo de la corrupción está intensamente arraigado entre las filas policiales brasileñas. Segundo, se supone que esto se iba a corregir con las UPPs, estableciendo salarios que desestimen la aceptación de coimas. Pero la autora sostiene que esto no se ha cumplido, tanto porque los sueldos no son de una magnitud considerable, como porque generalmente siempre tienen algún atraso en el pago.

Por último, Pachico hace referencia a la selectividad de casos en la implementación de las UPPs. Sobre esto, sostiene que dada la finalidad y el contexto de creación de las UPPs, la estrategia más obvia, dado justamente el contexto y las limitaciones de recursos, iba a ser la predilección por la zona sur. Lo que la autora sí plantea como desafío es si estas unidades van a poder trascender en el tiempo. Es decir, se observa que ya se ha cumplido el hecho de generar la sensación de un ambiente más seguros en ciertas zonas claves de la ciudad de Río. Pero la cuestión es si se va a poder cambiar la dinámica e interacción de la policía en su manera de relacionarse con las distintas comunidades; si de una vez por todas, la base institucional de las unidades realmente erradique la corrupción como una opción entre los oficiales; sobre todo, si la política de las UPPs se pretende a largo plazo, es revisar el pasado de las GPAE, realizar un proceso de aprehensión y no cometer los mismos errores. Es así, siguiendo con Pachico, que si esta política sobrevive al Mundial, a los Juegos Olímpicos y a distintos mandatos de la ciudad de Río de Janeiro, es que Latinoamérica estará mirando a un ejemplo en términos de política de seguridad.

Más allá de no estar de acuerdo con ciertos matices que la autora establece, aquí se ha intentado destacar brevemente una comparación con la política de seguridad previa, dado

¹⁹ Esto ocurrió en el barrio de Santa Teresa y fueron supervisadas por la Policía Militar los barrios de Coroa, Fogueteiro y Fallet (2011).

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

que parece fundamental en pos de lograr un política futura perdurable. Justamente como esa es la expectativa y el deseo de al menos aquellos a los que nos interesa el tema, es que este trabajo se concluye mirando un poco hacia atrás por el simple hecho de querer seguir avanzando. A continuación, se presentarán las consideraciones finales.

Conclusión

En este trabajo, el interés estuvo puesto definir a las favelas como zonas marrones a la O'Donnell y ver a las UPPs como una nueva herramienta del Estado de Río de Janeiro para llegar y recuperar dichas zonas. En este caso, las zonas marrones son mundialmente conocidas como favelas y cargan con un gran simbolismo, pero sobre todo, con una gran cantidad de gente. La atención mundial que Brasil ha concentrado en estos últimos años y la falta de ejemplos de política de seguridad que se puedan aplicar a los casos latinoamericanos, fueron algunas de las principales razones para el enfoque en estas humildes páginas. La realización de dos grandes eventos mundiales y ver como esto se correlaciona con ciertas decisiones alrededor de ésta política, han sido también una de las motivaciones. Para una mejor contextualización, fue fundamental que se defina seguridad, al menos en algunos de sus aspectos. Es altamente interesante la vinculación de Kruijt, entre otros, entre la marginalidad, la desigualdad y la violencia entre los temas de seguridad. También esto viene de la mano con la línea de contexto pos autoritario de los '80 y '90 que tanto O'Donnell y Kruijt, por ejemplo, diagraman en sus investigaciones.

Se han recurrido también a una variedad de autores que definen a las Unidades Policiales Pacificadoras desde su origen y destacan su desarrollo, observando ciertos factores de que en general, son foco de preocupación de varios. Por ejemplo, de además de “devolverle” el dominio de estas zonas al Estado, el hecho de volverlos ciudadanos de la misma categoría que aquellos que viven por fuera, también es una de las cuestiones principales alrededor de la pacificación. Dado que las UPPs tienen un enfoque de seguridad y restablecimiento del orden, varios autores manifestaron y aquí se coincide, que hay una necesidad de políticas complementarias, sobre todo por el carácter y necesidad de los casos abordados.

En el 2010 se lanzó una iniciativa denominada “UPP Social”, en el marco de la Secretaria Estatal de Bienestar Social y Derechos Humanos²⁰ (SEASDH), para contemplar la asistencia que la inserción que el programa pacificador pretende. Sin embargo, este programa alrededor del 2011, paso a ser parte del municipio del gobierno municipal de Río

²⁰ Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH)

en coordinación con el Instituto Pereira Pasos. Éste se encarga de “...*órgão responsável pela produção de dados e coordenação de projetos de desenvolvimento urbano e socioeconômico para o município...*” (Cano y Ribeiro, n.d.: p. 9). Por su parte, la actividad del SEASDH en terrenos pacificados fue transferido al Programa de Gestión de Territorios Pacificados²¹. En base al trabajo de los investigadores, ambos órganos y/o programas funcionan de manera similar, recibiendo y esquematizando las distintas demandas de las comunidades. He aquí que surgen varias complicaciones que generan el estancamiento y el incumplimiento de las demandas. El hecho de que se juntan más demandas de las que se pueden atender, el obstáculo de trabajar en las mismas áreas ambos órganos pero no colaborar entre sí, y el escaso contacto entre los órganos sociales y las UPPs y la Policía Militar, constituyen las principales razones de estancamientos de lo que pretende ser una política social complementaria.

Las UPPs como política de seguridad tiene severos desafíos y críticas. Tienen el peso de haber sido creadas para servirle al Estado como una nueva herramienta de acercamiento a sus zonas marrones. Es decir, el Estado intervenía en las favelas previamente a las UPPs. Se ha demostrado que las favelas han sido uno de los mayores territorios de experimentación de políticas securitarias. Desde batallones como el BOPE , políticas de policía y puestos comunitarios, entre otras, el Estado de Río de Janeiro ha intentado, por distintas razones, estar presente en estos territorios. Entre los desafíos principales se encuentran: la propia aceptación como oficiales que se enmarcan en la filosofía de policía de proximidad y que se vinculan cotidianamente con los habitantes de los terrenos pacificados; lidiar con una base institucional y jurídica pobremente cimentada, lo que también lleva a lidiar con el juicio de la Policía Militar, de quienes son independientes operativamente, pero con quien coordinan la implementación del programa y además, son quienes encarnan todo un pasado y una doctrina de “guerra contra el narcotráfico”. Continuando con esta reflexión, los oficiales pacificadores tienen que desprenderse de todo un pasado de corrupción, gratificaciones indecentes y malas condiciones de trabajo, a lo cual el escaso fundamento institucional no deja de ser un agravante.

²¹ Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Una de las cosas más preocupantes es la supervivencia de estas unidades al tiempo y al contexto. Se ha demostrado aquí su funcionalidad a los eventos mundiales y al apaciguamiento de las zonas más ricas y ya valorizadas de Río de Janeiro, sin contar su casi exclusiva aplicación en esta última ciudad (hecho que también está vinculado a su nacimiento de carácter decretista). La cuestión de la selectividad de casos y el peligro de impactar aún más en la división social, sobre todo con una cuestión vital como la de la seguridad, es una de las mayores alarmas que aquellos interesados en el tema deberíamos escuchar. Está en mi interés principal aclarar que esto no es un intento de desestimar y criticar una política. La huerfandad en términos de políticas de seguridad (tanto en mi país como en Latinoamérica) que perdura en el tiempo, ha despertado mi necesidad de desarrollar al menos una política, la más cercana, la que mayor atención últimamente ha llamado, una política en la que se mezclan factores de desigualdad y marginalidad. Iniciativa que me ha llevado a investigar y a aprovechar de varios autores los argumentos y valoraciones para constituir esta tesis que pretende ser un puntapié inicial, para futuros hambrientos, que con el transcurso y la variación del contexto, sigamos investigando y escribiendo para idear políticas que regulen constantemente la inseguridad, la marginalidad y la violencia en América Latina.

Bibliografía

- Arias Desmond, Enrique y Ungar Mark (2009), *Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis*, Comparative Politics, Vol. 41, No.4 (July 2009),pp.409-429.
- Cano, Ignacio y Ribeiro,Eduardo (2012). *Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro*. Tendencias – Revista de la UBP. Año XI, número 11, 2012.
- Cano, Ignacio y Ribeiro,Eduardo (ND). *A SELETIVIDADE DAS "POLÍTICAS DE PACIFICAÇÃO" NO RIO DE JANEIRO*.
- Cano, Ignacio; Borges, Doriám; Ribeiro, Eduardo (Org.) (2012). *“Os Donos do Morro”:* *uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, p.227, 1 ed. 2012.
- Conectas Derechos Humanos (2012). *“Visiones sobre las unidades de la Policía Pacificadora en Río de Janeiro, Brasil”*. SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos. Volumen 9, número 16, junio 2012. P. 213-220.
- David, Charles-Philippe (2008). *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Editorial Icaria. Páginas 57-153.
- Diario Oficial del Estado de Río de Janeiro (2011). Decreto 42.787, (http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf), consultado por última vez em mayo 2014.
- Informe Banco Mundial (2013). *“O retorno do Estado ás favelas do Río de Janeiro: Uma análise da transformação do dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs”*. Disponible en: [http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O retorno do Estado %C3%A0s favelas do Rio de Janeiro Banco Mundial.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O%20retorno%20do%20Estado%20%C3%A0s%20favelas%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20Banco%20Mundial.pdf) . Consultado por última vez en mayo/junio 2014.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Instituto de Seguridad Pública (<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=261>). Consultado por última vez en mayo/junio 2014.

Kruijt, Dirk (2010). “*Desigualdad y violencia en América Latina*”, en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, coordinadores, *América Latina y los Bicentenarios: una agenda del futuro*, Siglo XXI, España.

McLeod-Roberts, Luke (2007). “*Paramilitary Games*”. Report: Urban Latin America, NACLA Report on the Americas. July/August 2007.

O'Donnell, Guillermo (1993). “*Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*”. *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII n°130.

Pachico, Elyssa (2011). “*The Top Challenge for Brazil's New Police Force: Not Repeating History*”. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-top-challenge-for-brazils-new-police-force-not-repeating-history>. Consultado por última vez en mayo/junio 2014.

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro (<http://www.rj.gov.br/web/seseg>). Consultado por última vez mayo/junio 2014.

Secretaria Estatal de Bienestar Social y Derechos Humanos del Estado de Río de Janeiro. (<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/>). Consultado por última vez mayo/junio 2014.

Sepka, Evelyn Monica (2013). “*Is peace coming to the favelas of Río de Janeiro? An analysis of the new Police Pacification Unit*”. Tesis de Grado .Department of Society and Globalization (ISG) , International Development Studies, Roskilde University. Roskilde, Denmark.

Smith, Steve (1999). “*The increasing insecurity of security studies: Conceptualizing security in the last twenty years*”. En: *Critical Reflections on Security and Change*. Editores: Stuart Croft y Terry Terriff, páginas 72-101.

Unidades Policiales Pacificadoras en Río de Janeiro

Stahblerg Gimenez, Stephanie (ND) . “*The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro: Why the program is working and what are the lessons for other countries*”.

Vargas, Laura(2012).*Río de Janeiro: una respuesta local a un desafío global. Entrevista al Coronel Robson Rodrigues da Silva*. Journal of International Affairs, Fall/Winter 2012, Vol. 66, No 1. Páginas 177-182.

Vieira da Cunha, Neiva (2012). “*Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro*”. Flacso Ecuador, Instituto de la Ciudad, CLACSO. Capítulo de libro. Páginas 143-162. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409125345/gthi2-7.pdf>.