

# TENDENCIAS

Revista de la Universidad Blas Pascal

## “Seguridad Ciudadana: un problema global”

:: La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

*Jorge Luis Jofré*

:: Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

*Jorge Araya Moya*

:: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

*Ignacio Cano - Eduardo Ribeiro*

:: Desafíos actuales a la formación policial

*Alejandro R. Salomón*

:: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

*Enrique Castro Vargas*

:: Mediación comunitaria y seguridad ciudadana

*Gabriela Magris\* y Daniel Gay Barbosa*

:: Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana. ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

*Mario Esteban Tuduri Valdés*



UNIVERSIDAD BLAS PASCAL

# UBP

Saber y Saber Hacer.

# TENDENCIAS

Revista de la Universidad Blas Pascal

**"Tendencias.** Revista de la Universidad Blas Pascal", se edita a partir del primer semestre del año 2007, en lugar de la "Revista Científica de la Universidad Blas Pascal", que se publicó con ese nombre hasta 2004.

La nueva revista responde a una idea renovada y actual de lo que puede ser hoy una publicación universitaria. Buscando ofrecer una lectura ágil y actualizada, recepta artículos más bien breves y claros, escritos por especialistas y académicos que conocen a fondo sobre lo que escriben y tienen una visión de hacia dónde se dirige la disciplina que cultivan o la problemática que tratan, así como capacidad de reflexionar y hacer reflexionar sobre ello.

La revista se propone llegar al mundo de los universitarios, pero también a los profesionales, a los empresarios y a otras personas con inquietudes, que necesitan contar con análisis fundados y opiniones informadas, interesados todos en conocer de buena fuente cuáles son las nuevas tendencias que se perfilan y sobresalen en las problemáticas, campos disciplinarios o desarrollos científicos y tecnológicos de que se ocupe la revista.

Aparece dos veces por año y cada número está consagrado a un tema o problemática específica. Los artículos que los abordan se basan en investigaciones concretas, de las que se da cuenta de modo resumido y claro, haciendo ver sus implicaciones y perspectivas, o bien pueden ser expresión de una opinión calificada a partir de estudios u observaciones más generales.

La Dirección de la revista encomienda la preparación de cada número a un "editor", especialista en el área a la cual ese número está dedicado, quien acuerda con el Comité de Dirección de la revista la estructura temática y características de la entrega y solicita los artículos y colaboraciones que crea conveniente, controlando, previa lectura y selección de los mismos por un referato y por el Comité de Dirección, el posterior trabajo de edición.

Además de las colaboraciones solicitadas específicamente para cada número, la Revista puede incluir también textos que resuman trabajos de tesis u otras investigaciones, reseñas de libros, así como artículos publicados en otras lenguas que se crean interesantes, luego de traducidos y convenida su reproducción con los titulares de la propiedad intelectual, siempre que respondan, en todos los casos, al perfil y características editoriales de la revista.

"Tendencias" aspira a ser, así, un medio apropiado para que los académicos hagan llegar a un público calificado y amplio, una versión entendible y reflexiva de su trabajo en la Universidad.



## :: Comité editorial.

### Director

*Guillermo Carlos Ford*

### Comité editor

*Marta Graciela Erramouspe de Pilnik*

*Néstor Oscar Pisciotta*

*Diego Schmukler*

*Carlos Hugo Prósperi*

### Editor del presente número

*Jorge Luis Jofré*

### Diseño y diagramación

*Mauricio Tagliavini*

*Equipo de Difusión Interna*

### Reconocimientos

*El Comité Editorial agradece especialmente a todas aquellas personas que han colaborado con esta publicación, tanto a los que han remitido gentilmente sus trabajos, como a los que han asumido las tareas de análisis y referato de los mismos.*

**Tendencias.** *Revista de la Universidad Blas Pascal es una publicación semestral de la UBP. Av. Donato Álvarez 380, Argüello - Córdoba. Argentina.*

*Tel. 0351 414-4444 int. 250*

*e-mail. gford@ubp.edu.ar*

**ISSN 1851-6793**

**Latindex**

**Tendencias.** *Revista de la Universidad Blas Pascal, no asume responsabilidad alguna por las opiniones vertidas en los artículos firmados.*

## :: Sumario.

### La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

*Jorge Luis Jofré*

03

### Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

*Jorge Araya Moya*

11

### Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

*Ignacio Cano - Eduardo Ribeiro*

17

### Desafíos actuales a la formación policial

*Alejandro R. Salomón*

25

### Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

*Enrique Castro Vargas*

31

### Mediación comunitaria y seguridad ciudadana

*Gabriela Magris y Daniel Gay Barbosa*

39

### Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana. ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

*Mario Esteban Tuduri Valdés*

45



# Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

Ignacio Cano\* Eduardo Ribeiro\*\*

*Basado en los resultados de una evaluación reciente (Cano et al., 2012)<sup>1</sup>, este artículo presenta la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) en Río de Janeiro, describiendo sus características generales y su impacto hasta el momento. Las UPPs constituyen una nueva política de seguridad para las villas miserias o favelas, cuyos territorios son históricamente dominados por grupos criminales armados. El proyecto ha conseguido éxito en sus objetivos de reducción de la violencia armada y de recuperación de los territorios por parte del estado. Más allá de los logros locales, las UPPs representan una oportunidad para reformar las instituciones policiales y para dejar atrás las viejas políticas de seguridad encarnadas en la concepción de la guerra contra el narcotráfico, que en vez de mejorar la seguridad contribuyeron poderosamente para deteriorarla.*

*Based on the results of a recent evaluation (Cano, et al., 2012), the paper focuses on the experience of the Pacifying Police Units (PPUs) in Rio de Janeiro, describing their general characteristics and their impact so far. PPUs constitute a new approach to public security policies for slums whose territories have traditionally been dominated by armed criminal groups. The project has achieved success in its aims of reducing armed violence and of re-establishing state control over these territories. Beyond their local impact, PPUs represent an opportunity for police reform and a chance to leave behind old policies identified with the notion of 'war on drugs', which instead of improving security contributed powerfully to its deterioration.*

## Palabras clave:

Seguridad Ciudadana – Modelos de Policía – UPP

## Keywords:

Citizen Security – Models of Policing – PPU

## La experiencia de las UPPs

En el año 2009, el gobierno de Río de Janeiro lanzó el programa de Unidades de Policía Pacificadora (UPP), a partir de una experiencia inicial en la *favela* del cerro Santa Marta, en el barrio de Botafogo, en diciembre de 2008.

Hasta entonces, las operaciones policiales en los cerros dominados por el narco-tráfico se caracterizaban por invasiones ocasionales, que ocasionaban un elevado número de muertos y gran inseguridad en la población, seguidas de una retirada hasta la próxima intervención. En contraste, los policías de las UPP son estacionados de forma permanente en estas comunidades y adoptan como objetivo estratégico el fin de los enfrentamientos armados y la recuperación permanente del control estatal. Los policías de las UPPs son por lo general nuevos agentes, recién

salidos de la Academia de Policía, y cuentan, supestandamente, con una formación inspirada en la doctrina de policía comunitaria o de policía de proximidad. Actualmente hay 27 unidades implementadas en la ciudad de Río de Janeiro.

No era la primera vez que Río era testigo de proyectos que experimentaban otros modelos alternativos de policía, como el Grupo de Policía en Áreas Especiales (GPAE), iniciado en 2000, con una filosofía semejante a la de las UPPs. Ninguna de estas experiencias, sin embargo, recibió suficiente inversión o apoyo político como para garantizar su continuidad. De hecho, las UPPs gozan de un fuerte apoyo simbólico y material por parte del gobierno, que las ha transformado en su proyecto estratégico en el área de seguridad. Por otro lado, los medios de comunicación

\* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Estado de Río de Janeiro, Brasil (UERJ). Coordinador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV-UERJ). Contacto: ignaciocano62@gmail.com.

\*\* Investigador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV-UERJ). Investigador visitante de la Universidad de Lancaster, Reino Unido. Contacto: eduardoribeiroBR@gmail.com.

<sup>1</sup> La investigación buscó evaluar el impacto de las UPPs en tres dimensiones: a) la criminalidad dentro y en el entorno de las comunidades; b) la relación entre policía y comunidad; y c) las percepciones de los residentes de las áreas atendidas. Fueron utilizadas técnicas cuantitativas y cualitativas. Se realizaron 82 entrevistas con residentes en 4 comunidades (2 en áreas de UPP e 2 en otras áreas) y más de 25 entrevistas con policías que trabajaban en UPPs. El análisis del impacto sobre la delincuencia se basó en los registros criminales de la policía consolidados por el Instituto de Seguridad Pública (ISP) y en el registro de los talones de ocurrencia de las UPPs (TROs), cedidos por el Coordinación de Policía Pacificadora (CPP).

## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

acogieron la iniciativa de forma muy positiva, hasta el punto de que su cobertura llega a ser, en ocasiones, excesivamente edulcorada. Las encuestas existentes revelan también amplio apoyo de la opinión pública. A juzgar por las opiniones más favorables, las UPPs constituirían un punto de inflexión en el clima de violencia imperante en la ciudad, rumbo a un nuevo escenario de mayor seguridad.

Aunque las UPPs comenzaron antes, el escenario que explica su consolidación está relacionado con la elección de la ciudad para ser sede de las Olimpiadas y del Campeonato Mundial de Fútbol. Eso genera demandas nuevas de seguridad, comporta una visibilidad internacional sin precedentes e inviabiliza políticamente la continuación de la política de la guerra sin cuartel a las drogas.

Desde el punto de vista institucional, las UPPs son un proyecto que nació y se desarrolló a partir de la experiencia práctica, sin una formulación teórica previa y con un bajo nivel de formalización hasta el presente. De acuerdo con un decreto gubernamental, sus metas principales son: a) recuperar el control territorial de zonas que estaban bajo el control de grupos criminales armados; y b) el fin de los enfrentamientos armados en estos locales. Por otro lado, se pretende lograr un aumento de la inversión pública y privada en estos lugares, con la finalidad de mejorar los servicios urbanos, la infraestructura, la cobertura de los programas sociales y las oportunidades de empleo, todo ello con el objetivo final de profundizar la integración entre estas comunidades y el resto de la ciudad.

No obstante, tan importante como las metas declaradas de las UPPs son los objetivos tradicionales de las políticas de seguridad a los que este proyecto renuncia. Así, los gestores reconocen que el tráfico de drogas no desaparecerá y, por tanto, declaran explícitamente que acabar con el narcotráfico no está entre las finalidades de la iniciativa. El foco pasa entonces de la lucha contra el crimen a la contención de la violencia y a la generación de un clima de seguridad. En este sentido, se puede equiparar la actuación de las UPPs al concepto de reducción de daños: no se está buscando erradicar la supuesta causa última del crimen sino reducir sus efectos nocivos, como la violencia, la letalidad y el dominio sobre las comunidades.

En suma, la UPP representa un paradigma alternativo a la "guerra contra el crimen" y una oportunidad única para desmilitarizar las políticas de seguridad y desconstruir la lógica de la gue-

rra dentro de las propias policías.

Aunque, como se ha mencionado, existe la expectativa de una mayor inversión económica y social, el proyecto de las UPP es sobre todo una iniciativa policial. La entrada en las comunidades es semejante a las intervenciones tradicionales, a través de las Fuerzas Especiales (BOPE). Simbólicamente, la entrada del BOPE se corona con una ceremonia en que se iza la bandera nacional, como forma de representar la recuperación del territorio nacional que hubiera estado en poder del enemigo. Una diferencia significativa, sin embargo, es que estas operaciones de ocupación son anunciadas con antelación, para que los criminales se dispersen y poder así evitar, desde el primer día, los enfrentamientos armados. La expresión utilizada por la policía para designar esta estrategia es "guerra avisada", lo que muestra que la metáfora de la guerra aún permea discursos y representaciones.

Una vez que se lleva a cabo la ocupación y que la situación es considerada bajo control, los grupos de Operaciones Especiales dan lugar a un contingente policial permanente que intenta desarrollar una policía de proximidad y mejorar las relaciones con la población, tradicionalmente muy tensas. El nivel de saturación policial en el proyecto es muy elevado. Si en el estado de Río hay, en media, 2,3 policías militares para cada 1.000 habitantes, en las áreas de UPP la media es de más de 18.

Para preservar el nuevo modelo de la influencia de la policía tradicional, además de reclutar nuevos policías, 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.

La distribución espacial de las unidades muestra una fuerte selectividad geográfica ya que el proyecto abarca en la actualidad sólo la ciudad de Río de Janeiro, capital del estado, y principalmente los barrios de la Zona Sur (turística y rica), del Centro y de la región administrativa de Tijuca, alrededor del estadio Maracanã, donde se jugará la final del Mundial de fútbol. Las UPP dejan en segundo plano justamente las zonas más violentas de la Región Metropolitana, que incluyen las ciudades de la llamada Baixada Fluminense y la periferia oeste y norte de la capital. En la Zona Oeste de Río hay sólo dos UPPs: Cidade de Deus y Jardim Batán. Esta última es la única unidad establecida en un territorio ante-

riormente controlado por milicias, grupos de policías corruptos que extorsionan a los habitantes de comunidades pobres y les obligan a pagar por 'protección', al tiempo que se benefician del control monopólico de diversos sectores comerciales y de servicios (transporte, venta de gas, tv por cable, etc.). Las milicias son el otro grande problema de seguridad de las villas, pues ejercen un dominio territorial coactivo y operan con altos niveles de violencia, al igual que el narcotráfico, aunque no se enfrentan a tiros con la policía. El hecho de que, entre las 27 unidades, sólo una contemple esta realidad confirma que las UPPs fueron ideadas básicamente como una iniciativa contra el tráfico de drogas.

Algunos de los policías de las UPPs participan directamente en proyectos sociales, tales como clases de deportes y actividades culturales para los niños. Además, intentan fomentar la presencia de otros servicios y agencias gubernamentales. Esta tarea ha sido asumida progresivamente por un órgano municipal, denominado UPP SOCIAL, aunque este proceso ha sido aún poco estudiado.

Paralelamente al componente policial, los sectores público y privado intentaron aumentar, como ya fue mencionado, la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos, bien como estimular ofertas de formación y de empleo para los jóvenes. Sin embargo, el volumen de la inversión y su impacto económico y social ha variado mucho de unas comunidades a otras. En algunos lugares, se ha mejorado la infraestructura y se ha dinamizado el mercado laboral; en otros, los cambios han sido menores o prácticamente inexistentes.

Por otra parte, el sector privado contribuye a financiar directamente las iniciativas de la Secretaría de Seguridad relacionadas a las UPPs, lo

que constituye una novedad en el ámbito de las políticas de seguridad en el país.

Al mismo tiempo que se da el llamado proceso de 'pacificación', hay un intento de formalizar las actividades económicas y los servicios ofrecidos en las comunidades, que tradicionalmente tenían un carácter irregular (vivienda sin título de propiedad, acceso clandestino a la red eléctrica y a la televisión por cable, etc. ). Si, por un lado, esto tiene ventajas para los usuarios, que pueden disfrutar de la condición de cliente oficial, por otro lado tiende a aumentar el costo de los servicios y las actividades económicas, en definitiva, el costo de vida en estas comunidades. El aumento de los precios de los alquileres inmobiliarios, por ejemplo, ha sido señalado tanto como un síntoma de mejora, en función del clima de seguridad, como un problema debido al encarecimiento de la vida en estos territorios.

El fin del control territorial del narcotráfico trae posibilidades económicas que antes no existían. Por otro lado, el cese del comercio abierto de drogas también elimina una fuente de ingresos en las comunidades, no sólo para los que participaban en estas redes criminales sino también para muchos comerciantes que veían aumentada su clientela.

Es responsabilidad del Estado y del sector privado facilitar opciones de mercado que permitan a los residentes en las comunidades que realicen esta regularización a precios compatibles con la realidad económica local. Caso contrario, la gente se verá obligada a permanecer en la informalidad, sufrirá una reducción relevante en su nivel de vida o, peor todavía, se verá obligada a dejar de vivir en estas áreas, abriendo espacio para una substitución de las poblaciones.



## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

El impacto de las UPPs en los crímenes registrados en el interior de las comunidades se puede resumir de la siguiente manera: una reducción notable de la violencia letal y, en menor medida, de los robos, y un aumento en los registros de delitos no letales contra la persona y no violentos contra la propiedad, tales como lesiones, amenazas, violaciones y hurtos. La disminución más llamativa fue la correspondiente a las muertes en intervenciones policiales. El efecto neto del proyecto sobre la mortalidad violenta representa una disminución de 60 muertes por cada 100.000 habitantes por año, dentro de las comunidades, como resultado de la entrada de la UPP, una reducción muy significativa. Estos resultados confirman que no hay más disputas armadas por los territorios, lo que también fue corroborado por los entrevistados, que afirmaron que no había más armas pesadas en las calles. En algunas comunidades, sin embargo, hay aún resquicios del pasado, como el temor a la intervención de los traficantes en delitos menores internos y episodios ocasionales de disparos contra la policía con fines de intimidación. De cualquier forma, en la gran mayoría de las comunidades, el nivel de letalidad es inferior al observado con anterioridad, independientemente del nivel de tensión existente.

Por otro lado, como ya fue mencionado, la entrada de las UPPs incrementa considerablemente los registros de violencia no letal contra las personas (especialmente amenazas y agresiones) y los delitos no violentos contra la propiedad (hurtos), fenómeno que tiene dos hipótesis explicativas, ambas de gran plausibilidad.

La primera consiste en la disminución de la tasa de subregistro. Los habitantes en estas comunidades no denunciaban los crímenes en las comisarías de policía, debido a la falta de confianza en la institución y al temor a represalias de los grupos armados. Ahora son los propios policías de las UPPs los que encaminan a las comisarías de policía a los ciudadanos involucrados en un conflicto o a víctimas de un crimen.

La segunda explicación es el fin del control autoritario extralegal, ejercido por los grupos armados, que implicaba la expulsión, tortura o muerte de personas acusadas de cometer pequeños crímenes. En ausencia de este sistema brutal de regulación, es posible que los delitos hayan, de hecho, aumentado. En efecto, parte de los residentes lamenta haber perdido esta 'justicia' rápida y sumaria que, a pesar de su ilegalidad y su violencia, era considerada más eficaz.

Con los datos existentes, no es posible medir el peso relativo de cada una de estas dos explicaciones, la caída del subregistro y el aumento de los crímenes no letales causados por el fin de la figura de 'el dueño del cerro', pero no hay duda de la importancia de ambas.

Todos los entrevistados, tanto los policías como la población, confirman la continuidad del narcotráfico, pero con un perfil diferente, sin armamento ostensivo y con un bajo nivel de control sobre el territorio. En alguna medida, se podría decir que la presencia policial en las UPPs induce la 'modernización' de la economía del tráfico en estas comunidades (Soares, 2011), caracterizada por la reducción de tres elementos centrales: a) número y calibre de las armas; b) enfrentamientos armados; c) dominio territorial. De hecho, los registros de incidencias policiales realizados específicamente por los agentes de las UPPs revelaron que la incautación de droga es más frecuente que la de las armas, lo que confirma el patrón del comercio de drogas progresivamente dissociado 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.

En los análisis realizados comparando las diversas UPPs entre sí se observó que la razón policía-habitante no incidía sobre la reducción de la mortalidad, que era aproximadamente constante, apenas sobre el registro de crímenes no letales. En otras palabras, una mayor saturación policial provocaba un mayor número de ocurrencias de lesiones, amenazas o hurtos, pero no disminuía los homicidios. Este resultado refuerza la hipótesis de la disminución del subregistro como explicación del aumento de delitos no letales. Por otra parte, indica que basta un contingente de policía mínimo para contener la violencia letal. En otras palabras, sería posible reducir el número de policías en algunas comunidades, para beneficiar otras, sin comprometer el éxito en los objetivos centrales.

El estudio analizó también, a través de técnicas de geo-codificación, el impacto de las UPPs en el entorno, considerando un radio de hasta 1.500 metros alrededor del perímetro de las comunidades donde el programa fue implantado. Los resultados confirmaron que el efecto en los alrededores es paralelo al que se encuentra en su interior: reducción de la violencia letal y de la violencia armada y aumento de los registros de crímenes no letales contra la persona y de crímenes no violentos contra el patrimonio. Los

Los delitos relacionados con las drogas no siguieron un patrón claro ya que aumentaban en algunos lugares y disminuían en otros. Eso es consistente con la interpretación de que los crímenes de drogas dependen más de la propia actuación policial que de la incidencia real.

En suma, el proyecto parece haber conseguido un alto nivel de éxito en sus objetivos centrales. Se confirma además la re-orientación de la actividad policial desde la lucha contra las drogas hacia la reducción de la violencia.

### El Modelo de Policía de la UPP

La implementación de las UPPs incorpora un componente de saturación policial, con un gran número de policías concentrados en territorios reducidos y bien demarcados. La tasa de policías para cada 1.000 habitantes es más elevada en las comunidades menores, entre otras cosas porque cada unidad debe tener, de acuerdo al proyecto original, al menos 100 agentes, independientemente de su población.

Esta inversión intensiva en capital humano significa que no es posible extender el proyecto a todo el territorio del estado, teniendo en cuenta la existencia de más de 1.000 favelas sólo en la ciudad de Río de Janeiro.

El modelo de las UPPs está basado en el concepto de policía de proximidad, con una estrategia de patrullaje intensivo a pie. De hecho, una encuesta con agentes de 9 unidades (CESeC, 2011) apuntó que 37,6% de los policías de estas unidades pasaban la mayor parte del tiempo estacionados en puntos fijos mientras que otros 29,8% realizaban principalmente rondas a pie. Este tipo de estrategia aumenta el contacto entre la policía y la comunidad y lo hace en un contexto preventivo y no a partir de un incidente. La

misma encuesta mostró que una de las actividades más realizadas por los policías en el día a día era el abordaje de sospechosos y los registros personales de sospechosos, mencionados por 79.4% de los policías. Considerando la historia de tensión entre policías y residentes en favelas, este tipo de contacto centrado en la sospecha puede traducirse en nuevas fuentes de hostilidad.

Hay varias diferencias entre el modelo de la UPP y los principios tradicionales de la policía comunitaria. Aunque no haya una definición unánime del concepto de policía comunitaria (Skolnick y Bailey, 2002), hay ciertos elementos comunes en las experiencias que reciben este nombre que están notoriamente ausentes en las UPPs. Entre ellos, podemos mencionar:

**1. Descentralización:** el funcionamiento interno de la UPP está muy centralizado, siguiendo el modelo general de la Policía Militar. Cada unidad tiene una estructura interna fuertemente jerárquica y centrada en la figura del comandante. La participación en actividades proactivas con la comunidad está restringida al comandante y a algunos agentes que cumplen funciones especializadas.

**2. Instancias estructuradas de interlocución con la comunidad:** no se han formalizado instancias de diálogo con la población. Existen, en muchas UPPs, reuniones similares a los "Desayunos Comunitarios", tradicionalmente ofrecidos por los batallones de Policía Militar, pero no están reglamentados y dependen de la iniciativa del comandante. En general, sólo el comandante participa de estos encuentros y la gran mayoría de los agentes de las UPPs ni participa ni conoce sus resultados. Además, los contactos con la comunidad son protagonizados por algunos policías con una función específica (articuladores comunitarios o relaciones públicas, además de los pro-





## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

fesores de cursos deportivos). El resto de los agentes se limita a patrullar. Por otro lado, la relación entre la policía y los dirigentes de las asociaciones vecinales suele estar impregnada de desconfianza. Los policías atribuyen a muchos de estos líderes una connivencia histórica con los narcotraficantes.

**3. Adopción de las prioridades comunitarias por la policía:** por su diseño y organización las UPPs siguen siendo un proyecto que se estructura de arriba a abajo y del exterior al interior de las comunidades. Las comunidades no fueron consultadas sobre su formulación, lo que de hecho habría sido imposible por la intimidación de los grupos armados. Sin embargo, después de su implantación la realidad sigue siendo la misma. Desde el punto de vista de las comunidades, las UPP constituyen un proyecto diseñado desde fuera y aplicado por una institución históricamente percibida como hostil, en un proceso sobre el cual los habitantes locales tienen una participación muy limitada. La propia sospecha que incide sobre los líderes comunitarios por parte de los policías contribuye a agravar la situación. Varios líderes de la comunidad se quejan de que las opiniones de los residentes no se han tenido suficientemente en cuenta en relación con las obras y proyectos.

En suma, uno de los mandamientos centrales de la policía comunitaria es la adopción, por parte de la policía, de las prioridades de seguridad expresadas por la población local y esto está aún claramente ausente en el caso del presente proyecto, por más que éste se presente como heredero de una filosofía de policía comunitaria.

### UPP, Policía y los Residentes en Favelas

Una de las conclusiones más relevantes de la evaluación es que el clima de seguridad difiere significativamente entre los territorios donde operan las UPPs. En algunas áreas aún ocurren algunos disparos de intimidación contra las instalaciones policiales y el clima de tensión y hostilidad contra la policía es casi una continuación de la guerra tradicional, sólo que con una intensidad más moderada. En otros casos, la policía parece haber sido aceptada e incorporada a la vida cotidiana, y el clima es de total tranquilidad. La mayoría de los territorios pasan por una situación intermedia en relación con estos dos extremos: no hay conflictos armados, pero persisten las viejas tensiones.

De todas formas, el clima en las áreas de UPP es mucho más abierto que en lugares controlados por el narcotráfico y la gente se siente más

libre de expresar su opinión, incluso cuando es crítica en relación al proyecto. Este es uno de los "éxitos paradójicos" de la UPP, la generación de un ambiente que permite las críticas y quejas contra la propia policía. Los residentes de las comunidades con UPP generalmente aprueban el proyecto por el fin de los conflictos armados y de la sujeción al narcotráfico, así como por la mayor libertad de ir y venir. Muchos, sin embargo, manifiestan temor por la posible discontinuidad de la iniciativa y, con ella, por las posibles represalias contra personas que mantuvieron una relación con la policía. Otros entrevistados destacaron los proyectos sociales y las oportunidades económicas.

Si una buena parte de los habitantes considera los policías de las UPPs más cercanos y cordiales que la antigua policía, aún hay sectores que los perciben como agentes hostiles. Las denuncias de abusos policiales no son raras. La diferencia es que ahora parece más viable presentar quejas contra las violaciones cometidas por policías y más probable que estas resulten en alguna medida. En este sentido, diríase que hay mayor control social sobre la policía. En general, la relación entre la población y la policía permanece cargada de estereotipos negativos. Los jóvenes son los que tienen más fricciones con la policía, entre otras cosas por la función reguladora que los agentes ejercen sobre las actividades de ocio, especialmente en relación al volumen de la música y a los bailes funk, que suelen ser restringidos o prohibidos.

En varias UPP, la situación podría ser definida como de "guerra fría contra el tráfico", con un número mucho menor de víctimas, pero con la continuidad de los antiguos patrones: la policía prioriza la lucha contra las drogas, y los jóvenes provocan a la policía a través del funk y las músicas prohibidas que ensalzan el narcotráfico (los llamados 'proibidões').

En algunas unidades, el comandante ha desarrollado procesos participativos y de negociación sobre diversos aspectos de la regulación de conductas cotidianas. En muchas áreas, sin embargo, los policías continúan asumiendo la función de regulador autoritario y pagan el precio correspondiente por imponer decisiones no negociadas.

En este proceso, existe el riesgo de que el comandante local asuma, aunque sea parcialmente, la posición del nuevo "dueño de la colina", ejercida desde el autoritarismo pero bajo el manto de la legalidad. Así, existe una demanda de muchos residentes por soluciones rápidas y violentas a los conflictos, a la manera de traficantes o

milicianos, puesto que ésta es la única forma de regulación que estas personas han experimentado. La tradición autoritaria de la Policía Militar en su relación con la población de los barrios marginales constituye un factor que incrementa este riesgo.

A pesar del impacto positivo de proyecto y del apoyo de la población y de los medios de comunicación, sin duda uno de los “talones de Aquiles” de la iniciativa es su falta de legitimidad interna, la falta de apropiación, identificación y compromiso con el proyecto demostrada por sus protagonistas principales: los soldados de la Policía Militar. Si, por un lado, la gran mayoría de los comandantes de las unidades está convencida de que las UPPs son una gran oportunidad de cambios positivos para la policía y para la seguridad pública, la visión es mucho más distante, incluso cínica, entre sargentos, cabos y soldados.

Como el estudio del CESeC (2011) ha revelado, la mayoría de los policías de las UPP preferiría trabajar en batallones convencionales. Las razones son múltiples, entre ellas, la dureza del trabajo constante de patrullaje a pie en los cerros, el tiempo adicional que los agentes pierden al tener que pasar en el batallón antes y después de su jornada laboral, deficiencias en infraestructura, lugares de trabajo lejos de casa y la demora en el pago de la gratificación de R\$ 500,00. Pero quizá la principal razón para esta resistencia sea la persistencia de la vieja doctrina policial de 'combate al crimen' y, en última instancia, de la cultura del policía guerrero, en comparación con las cuales la actividad en las UPPs es considerada una policía de segunda división. No ayuda el hecho de que, dentro de las 29 semanas del curso de formación policial, apenas una o dos estén dedicadas a entrenamiento específico para UPP. Otro elemento relevante

es la tensión que marca la relación entre los policías de los batallones regulares, los 'verdaderos policías', y los policías de las UPPs, originada aparentemente por celos y desconfianzas de los primeros hacia los segundos.

Por otro lado, las ventajas para los policías que trabajan en las UPP también son claras: menor riesgo y una legitimidad mucho mayor entre la población. Esta opción por la legitimidad local puede garantizar el respeto de cuya ausencia se quejan los agentes, pero un respeto diferente al tradicional, basado en el miedo.

De hecho, la UPP es el comienzo de un largo proceso de aprendizaje hacia una convivencia más estrecha entre policías y residentes en comunidades pobres. Si los ciudadanos tienen que aprender a resolver sus conflictos por otros canales, acudiendo a denunciar en las comisarías, por ejemplo, los agentes deben dejar de priorizar la acción represiva y promover la mediación y la aproximación a la comunidad.

El proyecto de las UPPs parece haber alcanzado un éxito claro en sus objetivos centrales, reduciendo significativamente la violencia letal en los territorios más peligrosos e interrumpiendo el control de los grupos armados. Sin embargo, la selectividad y las limitaciones geográficas en la ejecución del proyecto, demasiado costoso para extenderlo a todo el territorio, en conjunto con algunas limitaciones en su desarrollo, generan dudas sobre su sostenibilidad.

Además de la expansión de las UPPs, son necesarias políticas complementares para las regiones, poblaciones y policías que no integran el proyecto, de forma que la 'pacificación' inspire el conjunto de las políticas de seguridad y no apenas algunas unidades. Por otro lado, es urgente abordar la reforma policial a través de di-



## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

versas medidas: aumentos salariales a cambio de dedicación exclusiva de los policías a la función pública, exigencia de un título universitario para entrar en la institución, fortalecimiento de los órganos de control (internos y externos) para reducir la impunidad y corrupción, etc. Teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial limitado, no se espera que el impacto local de las UPP reduzca rápidamente los índices generales de violencia del Estado. Esto sólo podría suceder si las UPPs alcanzasen un efecto sistémico sobre la doctrina o la cultura policiales, o sobre el modo de operación de los grupos criminales, induciéndolos a adoptar estrategias menos violentas (Cano, 2010). La elección de los nuevos locales para UPPs de acuerdo con los niveles locales de violencia letal podría contribuir en esta dirección.

Las UPPs constituyen una gran oportunidad para reformar las políticas de seguridad pública y la propia Policía Militar de Río de Janeiro, así como para explorar nuevas formas de regulación social legales y democráticas que sustituyan el histórico control social autoritario ejercido tanto por los delincuentes como por el propio Estado. Si la utilización de la metáfora de la guerra retro-alimentaba un conflicto que era, por definición, imposible de superar, las UPP son un camino posible para desactivar este círculo vicioso. El concepto de 'pacificación' ha sido criticado por confirmar, retrospectivamente, el concepto de una guerra que nunca fue tal, pero esta distorsión puede representar paradójicamente una gran oportunidad, ofreciéndoles a los 'guerreros' una salida digna al conflicto ■

.....

---

### Referencias:

- Cano, I. (2010) "Segurança para além das Olimpíadas" en Merlino T.; Mendonça, M.L. *Direitos Humanos no Brasil 2010: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.
- Cano, I; Borges, D. & Ribeiro, E. (2012) "Os donos do morro": uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública .
- CESeC (2011) *Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa*. Março 2011. (mimeo).
- Silva, L.A.M. (2010) "As várias faces das UPPs". *Ciência Hoje*. v.46.n.276.
- Soares, L.E. (2011) "Além do bem e do mal na cidade sitiada". *Caderno Aliás, Jornal Estado de São Paulo*. São Paulo, 20 de nov.
- Skolnick, J & Bailey, D. (2002) *Policiamento Comunitário*. São Paulo: EDUSP.