

# Por una nueva estrategia de reducción de las violencias fuera de contextos bélicos

N. 18 · ABRIL 2019

ISSN: 2014-2765

Sergio MAYDEU-OLIVARES

En los últimos 20 años, los altos niveles de violencia y criminalidad se han convertido en un problema de gran relevancia en varios países de América Latina, condicionando de manera significativa su desarrollo. El riesgo de una cronificación de esta situación pone en evidencia la necesidad de evaluar las estrategias de reducción de la violencia desplegadas, conocer qué respuestas se están dando desde la ciudadanía, así como medir el impacto que está teniendo esta cronificación de la violencia en la infancia y la juventud, dos de los colectivos más afectados por esta situación.

Este *Policy Paper* plantea la necesidad de reorientar las políticas impulsadas actualmente por administraciones públicas estatales y locales, apostando por una mayor integralidad de las mismas, en detrimento de las meramente securitizadoras. Aunque a nivel mundial hay varios países que padecen altos niveles de violencia fuera de contextos bélicos, en este *Policy Paper* nos centramos en el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras), Brasil, Colombia y México. Esta elección responde a un análisis temporal y criminológico y atiende a la necesidad de evaluar las políticas públicas que se desarrollan en estos contextos, facilitando una visión comparativa.

## Contexto

Desde los años 1990 se han planteado nuevos retos en materia de seguridad y cultura de paz en algunos países de América Latina. La deportación de miles de centroamericanos, entre ellos miembros de bandas criminales estadounidenses expulsados de Estados Unidos a sus países de origen, supuso un punto de inflexión en el proceso de construcción democrática de la región. En México, la expansión y creciente consolidación territorial de la red de narcotráfico ha puesto en entredicho el Estado de derecho y su capacidad de garantizar la seguridad de sus conciudadanos. En Brasil, la falta de oportunidades y la lucha por el control de territorios urbanos ha disparado la criminalidad y la inseguridad en buena parte del tejido urbano de las grandes ciudades. Y en Colombia, un conflicto armado abierto de más de cinco décadas ha dejado un país roto que quiere olvidar un pasado de violencia común y generalizada.

Todos estos países encabezan desde hace años los principales indicadores internacionales en materia de seguridad y criminalidad en el mundo, especialmente por lo que se refiere a homicidios dolosos. A todos ellos les unen problemáticas comunes, como la corrupción, la impunidad o la debilidad institucional. También las consecuencias de años de violencia generalizada que han provocado una merma significativa en la calidad de vida de la población civil: restricciones en la libertad de movimiento, desplazamientos forzosos, problemas de salud pública, tejido social destruido, espacio público condicionado, aumento de la situación de vulnerabilidad de las mujeres, etcétera, además de elevados costes económicos a personas y empresas, a la sociedad civil y al Estado.

Todas estas violencias tienen, por otra parte, algunas características comunes. La principal es que se desarrollan –esencial pero no exclusivamente–

en el ámbito urbano, impidiendo que las ciudades se conviertan en espacios comunes socializadores, generando muros visibles e invisibles entre sus habitantes. La segregación social y espacial se ha convertido en uno de los mayores retos al que se enfrentan los gobiernos locales. Romper dinámicas sociales condicionadas por la inseguridad y la presión de grupos criminales está siendo uno de los principales ejes de trabajo de las organizaciones civiles presentes en los territorios urbanos, donde las mujeres y la juventud son los colectivos que sufren con mayor virulencia estas violencias. Las fracturas sociales abiertas son cada vez más evidentes y la cronificación de la inseguridad está marcando las nuevas generaciones.

Paralelamente se está produciendo un aumento de violencia selectiva hacia aquellos referentes sociales que luchan por la paz, la justicia, la democracia o el medio ambiente en estos territorios. Activistas sociales, defensores de derechos humanos y periodistas son los tres principales colectivos que sufren ejecuciones extrajudiciales, presiones por parte del Estado y gobiernos locales, así como de grupos criminales. Conseguir su silencio es el objetivo perseguido, invisibilizar la realidad. La connivencia entre una parte de la clase política y grupos criminales también es un hecho, igual que el creciente interés por parte de algunos gobiernos de silenciar a comunidades.

## Análisis

Más de dos décadas de violencia generalizada han impulsado a la población civil a aumentar su capacidad de resiliencia, es decir su capacidad de adaptarse y anteponerse a las adversidades. Mientras que la sociedad se ha amoldado forzosamente a esta situación, buena parte de la clase política no ha sabido proponer soluciones efectivas y transformadoras que reduzcan significativamente los niveles de violencia e inseguridad en estos territorios. Incluso la criminalidad ha conseguido minimizar el impacto de las duras políticas securitizadoras promovidas por gobiernos nacionales de todo signo político. Este proceso de adaptación a las nuevas circunstancias ha provocado que, por ejemplo, las políticas penitenciarias sean en la actualidad uno de los mayores fracasos en la lucha y reducción de la violencia, pues no se enfocan ni consiguen niveles satisfactorios de reinserción social.

Se ha producido una mayor fragmentación de los grupos criminales (pandillas, carteles, maras, etc.) de forma paralela a una mayor expansión territorial. Aumentando la sofisticación de sus estructuras organizativas, han conseguido mayor autonomía y resistencia, frente a los intentos de gobiernos nacionales y locales de erradicar sus actividades crimi-

nales. En el caso de los países del Triángulo Norte han contado, además, con la complicidad y el apoyo de parte importante del tejido social donde operan, dificultando enormemente los esfuerzos políticos, sociales y policiales para hacerles frente.

La respuesta continuada de los gobiernos a una situación de excepcionalidad incesante ha ido enfocada a la implementación de políticas securitizadoras, las llamadas políticas de *mano dura*. Tienen diferentes nombres pero una misma estrategia: el PNSP en México, el Plan Mano Dura o Súper Mano Dura en El Salvador; el Plan Libertad Azul o Cero Tolerancia en Honduras; o el Plan Escoba en Guatemala. Implica un mayor control social formal desplegado para reafirmar el poder coactivo con una mayor presencia policial y fuerzas de seguridad en las calles, incluyendo la creación de cuerpos especiales para combatir a los grupos armados o el agravamiento de las penas frente la comisión de delitos. A priori se buscaba una reducción drástica de los hechos criminales, una acción reactiva pensada a corto plazo que no iba acompañada del impulso de otras propuestas y acciones estratégicas a medio y largo plazo.

Más de dos décadas de violencia generalizada han impulsado a la población civil a aumentar su capacidad de resiliencia, es decir su capacidad de adaptarse y anteponerse a las adversidades

La militarización del espacio público con la participación del ejército en labores de seguridad interior ha sido una demostración más de la incapacidad de los gobiernos de ofrecer estrategias de intervención a más largo plazo. Su presencia en las calles tiene un fin evidente disuasorio, visual, incluso tranquilizador para parte de la ciudadanía, pero los militares carecen de las competencias a medio y largo plazo para hacer frente a la inseguridad ciudadana.

Además, se da la circunstancia que la corrupción ha sido y está siendo todavía hoy un factor determinante para entender el uso de fuerzas militares en labores de seguridad pública. En los últimos años, los procesos de depuración policial se han dado, por ejemplo, en México, Honduras o Brasil de forma

cíclica, tras constatarse que cuerpos policiales han participado en procesos de ejecución extrajudicial o han sido acusados de corrupción; las mismas acusaciones que han sufrido también numerosos cargos políticos locales y nacionales que han sido retirados de sus cargos.

La apuesta de gobiernos de dirigir todos sus esfuerzos a la implementación de políticas securitizadoras ha sido invariable durante estos últimos años y sólo la constatación que los niveles de violencia seguían siendo elevados los ha llevado a replantear nuevos modelos y estrategias. De hecho, durante los últimos años, a pesar de la implementación de políticas de mano dura, han aumentado los delitos de extorsión, secuestro u homicidios. Únicamente con políticas de mano dura no es posible reducir los altos niveles de criminalidad.

Las políticas represivas por sí solas son ineficientes si no van acompañadas de otras políticas proactivas y enfocadas, también, a la prevención

Estas políticas excluyentes y cortoplacistas han supuesto además una merma significativa de los derechos básicos de la ciudadanía, poniendo en el centro del debate público la necesidad de recuperarlos y garantizarlos.

También es significativo el problema generacional que se está produciendo dada la duración de esta situación de excepcionalidad que, de facto, es de “normalización”. Se está perdiendo la capacidad de asombro y de respuesta de la sociedad, siendo los altos niveles de impunidad el gran fracaso de los sistemas judiciales de estos países, con la consecuente pérdida de confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones.

Mientras las políticas nacionales han dirigido sus esfuerzos mayoritariamente a la aplicación de políticas públicas securitizadoras, desde el ámbito local, mucho más próximo a la realidad de la población civil, se ha hecho una apuesta por incorporar otro tipo de políticas, especialmente elementos de prevención y de atención en materia de salud pública. Estrategias de reducción de la violencia cuyos resultados no se esperan a corto plazo. Hablamos, por ejemplo, de programas de prevención de la violencia juvenil, in-

trafamiliar y violencia contra la mujer; cumplimiento efectivo de los instrumentos internacionales relativos a la niñez, la adolescencia y la juventud, programas de resolución de conflictos y de reducción de los niveles de exclusión social, fortalecimiento del tejido asociativo, etc. La recomposición, fortalecimiento y desarrollo del tejido social, especialmente en zonas urbanas marginales afectadas por la violencia, es básico para que se avance en la reducción de los índices de criminalidad desde la sociedad civil.

La situación de violencia endémica en territorios del Triángulo Norte, México, Colombia o Brasil es una evidencia, siendo crónica en algunas zonas urbanas. Las políticas represivas por sí solas son ineficientes si no van acompañadas de otras políticas proactivas y enfocadas, también, a la prevención.

## Recomendaciones dirigidas a gobiernos

- *Impulsar la evaluación de las políticas públicas de reducción de la violencia.* Es necesario medir el impacto de las diferentes estrategias impulsadas desde administraciones públicas regionales, nacionales y locales en los últimos años. Esta herramienta facilitará una mejor toma de decisiones en materia de seguridad.
- *Apostar por la implementación de políticas públicas integrales,* que dejen atrás las meramente securitizadoras. La propia evolución de la violencia y la criminalidad hace necesario la aplicación de políticas integradoras, no excluyentes. La violencia fuera de contextos bélicos no es sólo un problema de seguridad, también es un problema económico y social y un problema de salud pública. Existe una necesidad de incorporar todas estas perspectivas, incluida la de salud pública, y todas ellas deben ser tenidas en cuenta para la búsqueda de soluciones.
- *Impulsar la aplicación de políticas de prevención,* especialmente en aquellas áreas sensibles a la captación de niños, niñas y jóvenes por parte de grupos criminales. Se hace del todo imprescindible proteger las escuelas y convertirlas en centros libres de violencia.
- *Poner en el centro del debate público a la ciudadanía y sus necesidades.* La pérdida progresiva de derechos y el debate abierto entre seguridad y libertad está alejando a la ciudadanía de la política.
- *Promover la participación activa de agentes sociales* en particular, y de la sociedad civil en

general, en la toma de decisiones de estrategias de reducción de la violencia. Esto facilitará su implementación y reducirá resistencias, empujando a los colectivos a los cuales se dirigen estas estrategias.

- *Pasar de la seguridad pública a la seguridad ciudadana.* Cambiando el actual sistema de indicadores a uno orientado a resultados, mejorando así la medición de impacto de las políticas públicas de seguridad, y poniendo énfasis en el seguimiento activo y en la rendición de cuentas.
- *Estimular la creación de grandes acuerdos regionales y nacionales en materia de seguridad ciudadana,* en la que participen gobiernos, partidos políticos y principales actores de la sociedad civil. La política en materia de seguridad debe ser una política de Estado, no de gobierno.
- *Necesidad de reforzar al Estado* en todos sus niveles administrativos. La debilidad de las instituciones públicas ya sea por corrupción, falta de competencias o recursos, pone en cuestión la capacidad del propio Estado para afrontar retos en materia de seguridad y, también, de justicia.
- *Regular las armas de fuego.* La proliferación y disponibilidad descontrolada de armas de fuego puede contribuir al mantenimiento de la intensidad y duración de la violencia fuera de contextos bélicos.

## Líneas estratégicas recomendadas al ICIP

- *Impulsar el trabajo en red entre diferentes actores –organizaciones, administraciones públicas, especialistas.* Reconociendo las debilidades y fortalezas del ICIP al abrir una nueva área de trabajo e investigación, se hace necesario establecer nuevas alianzas con actores con experiencia y conocimiento en terreno.
- *Crear un grupo de trabajo multidisciplinar* que permita al ICIP generar una red propia de agen-

tes sociales, administraciones públicas y especialistas sobre esta temática.

- *Apoyar los esfuerzos de sistematización* de datos estadísticos sobre violencia y criminalidad, especialmente en el ámbito local donde apenas hay análisis y evaluación de los casos de éxito en materia de reducción de la violencia.
- *Centrar la investigación en el Triángulo Norte, Brasil y México,* países que por su estadística y comparativas en materia de inseguridad y criminalidad en las últimas dos décadas, requieren una especial atención. La dimensión regional y transnacional del crimen organizado, pandillas y carteles, no obstante, obligarán a mantener una visión regional del programa. Evaluar la necesidad de mantener a Colombia en el grupo de países prioritarios de análisis y estudio.
- *Analizar el impacto de estas violencias sobre la población civil,* en especial los desplazados forzados: desplazados internos, no reconocidos o invisibilizados por los propios gobiernos; y migrantes forzados que buscan refugio en terceros países.
- *Evaluar las políticas de cooperación internacional en materia de seguridad y cultura de paz.* La cooperación internacional de las principales agencias internacionales no ha sido ajena a la realidad de estos países, y ha implementado numerosos programas estos últimos años. Evaluar específicamente las políticas dirigidas a la infancia y juventud.
- *Convertirse en un altavoz internacional* de la continuada vulneración de derechos básicos en estos territorios.

## SOBRE EL AUTOR

**Sergio Maydeu-Olivares** es analista en seguridad internacional y consultor en políticas de desarrollo y cooperación. Ha trabajado en la dirección y gestión de proyectos con varias ONG en América Latina y España.

## RENUNCIA DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del ICIP.

### Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP)

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) es una institución pública, pero independiente, que tiene como principal objetivo promover una cultura de paz y facilitar la resolución pacífica y la transformación de conflictos. La actividad del ICIP se articula alrededor de cuatro programas de actuación transversales, y de cada uno de estos programas se deriva la organización de seminarios y jornadas, publicaciones, la creación de exposiciones y materiales audiovisuales, y diferentes iniciativas de sensibilización y fomento de la cultura de paz. Los cuatro programas son:

- Construcción de paz y articulación de la convivencia después de la violencia
- Violencias fuera de contextos bélicos
- Paz y seguridad en las políticas públicas
- Empresas, conflictos y derechos humanos

Con la investigación como uno de sus puntos clave, el ICIP tiene un interés especial en fomentar la investigación original que aporte nuevos resultados, no sólo en el campo teórico sino también en la aplicación práctica de soluciones. Es en este contexto donde se enmarca la publicación de la serie de *Policy Papers* del ICIP.

[www.icip.cat](http://www.icip.cat) / [icip@gencat.cat](mailto:icip@gencat.cat)