PER LA *PAU*

Núm. 40 - MAIG 2022
VIOLÈNCIES FORA DE CONTEXTOS BÈL·LICS

ARTICLES CENTRALS

Militarització de la seguretat pública

Carolina Ricardo
Instituto Sou da Paz (Brasil)

Avaluar la militarització en l'àmbit global no és senzill, però s'han fet esforços en aquest sentit a partir de la definició d'indicadors recollits en diferents països. Cal destacar el treball efectuat en el marc de l'Índex de Pau Global (IPG), que compara 163 països en relació amb el nivell de pau en cadascun d'ells. L'elabora anualment l'Institut d'Economia i Pau, amb seu a Sydney, Austràlia. L'IPG és un indicador complex que articula tres dimensions: 1) conflictes interns i internacionals en curs; 2) seguretat social i pública, i 3) militarització. Té com a objectiu promoure una comprensió més àmplia del nivell de pau en els països, i categoritza la pau més enllà de la presència o absència de guerres.

La primera dimensió inclou indicadors com la quantitat i la durada dels conflictes interns, el nombre de persones mortes en conflictes externs i la participació del país en aquests mateixos conflictes internacionals. La segona, més àmplia i complexa, inclou indicadors com el nombre de persones refugiades, l'escala de terror polític (pràctiques autoritàries), el nivell de delinqüència violenta, la taxa d'homicidis, de població carceària i de policies, la inestabilitat política (mesurada, per exemple, sobre la base de la probabilitat de manifestacions públiques violentes) i l'accés individual a les armes de foc. La tercera dimensió té a veure amb indicadors com el percentatge de despesa militar en relació amb el PIB, el total de personal militar o el volum d'armes exportades i importades per cada 100.000 habitants. Es tracta d'una metodologia complexa que està molt ben detallada en el mateix informe[1], que ofereix també una descripció de les fonts de cada indicador que compon l'índex. L'IPG és, sens dubte, una

forma audaç i innovadora d'avaluar la pau.

"Els conflictes i les crisis sorgits en l'última dècada han començat a disminuir, i han estat substituïts per una nova onada de tensió i d'incertesa derivada de la pandèmia"

L'última edició de l'IPG, la de 2021, mostra que el nivell mitjà de pau es va deteriorar un 0,07%, xifra que representa el novè empitjorament en els últims tretze anys, amb 87 països que van millorar i 73 que van empitjorar. Malgrat això, aquest augment percentual és el segon més baix de la història de l'índex. Així, l'IPG 2021 revela un món en el qual els conflictes i les crisis que van sorgir en l'última dècada han començat a disminuir, i han estat substituïts per una nova onada de tensió i d'incertesa derivada de la pandèmia de la covid-19 i de les tensions creixents entre moltes de les principals potències.

L'informe 2021 també assenyala que la dimensió de la militarització va ser l'única que va millorar, amb un lleuger augment del 4,2% des de 2008. La taxa de personal militar per cada 100.000 habitants va disminuir en 111 països i la despesa militar en relació amb el PIB va decréixer en 87 països. No obstant això, es tracta d'una tendència lenta i heterogènia, fins i tot amb retrocessos en molts països, especialment amb el retorn de les tensions entre les potències més fortes econòmicament i militarment. La regió de l'Orient Mitjà i Nord d'Àfrica va ser la que va registrar un deteriorament més elevat de l'indicador de despesa militar.

Militarització de la seguretat pública al Brasil i a altres països de l'Amèrica Llatina

La militarització de la seguretat pública es compon de diferents característiques. La presència de militars en llocs estratègics del govern i la submissió de la policia a les forces armades en són dos exemples. Però la característica més emblemàtica ha estat

l'ús de forces militars per a activitats relacionades amb la seguretat ciutadana.

Aquest desplaçament de les funcions de les forces armades és un problema per diverses raons. En primer lloc, perquè la missió de les forces armades és garantir la defensa nacional i la integritat territorial, generalment protegint l'estat nació d'un enemic exterior. La seguretat pública, en canvi, busca protegir els ciutadans i garantir la seva vida i la seva llibertat, se centra en l'individu i garanteix l'ordre per fer possible la vida quotidiana a les ciutats i a les zones rurals. Són missions molt diferents i que requereixen, per tant, formes d'actuació diferents i fins i tot oposades. La lògica de la defensa nacional és molt més a prop de la lògica de la guerra i de la lluita contra l'enemic. La lògica de la seguretat pública ha de ser el manteniment de l'ordre i la gestió dels conflictes, la prevenció del crim i la violència i l'aplicació de la llei. La formació, els procediments, les cadenes de comandament i la presa de decisions són molt diferents en un cas i en l'altre.

Així, tot i que la legislació d'alguns països permet l'ús excepcional de les forces armades en la seguretat pública, la banalització d'aquest ús porta la lògica de la guerra a la seguretat pública quotidiana, i genera violacions greus dels drets humans, ineficiència en les activitats de seguretat pública i causa danys a les forces armades, utilitzades en activitats per a les quals no estan preparades.

"La banalització de l'ús excepcional de les forces armades en la seguretat pública porta a una lògica de la guerra i genera violacions greus dels drets humans"

El cas brasiler és un exemple interessant d'aquesta participació excessiva de les forces militars en la seguretat pública. La legislació nacional permet l'ús de les forces armades quan les forces de seguretat local no són suficients en situacions específiques que demanen una intervenció excepcional i per un període definit. Són operacions militars per garantir l'ordre públic, conegudes com a operacions de *Garantia da Lei e da Ordem* (GLO). Segons dades del Ministeri de Defensa, entre els anys 1992 i

2019, les forces armades van ser utilitzades en 25 ocasions de vaga de policies militars; en 22 missions establertes per «garantir la votació i l'escrutini» en el marc de processos electorals; en 38 actes que requerien suport en matèria de seguretat, així com en 28 missions més que incloïen seguretat pública, protecció de béns públics, vagues d'altres sectors, escoltes, etc. També és important destacar el paper de les forces armades en la seguretat dels grans esdeveniments, com els que van tenir lloc al Brasil entre 2013 i 2016. Per exemple, la Copa FIFA Confederacions (2013), la Jornada Mundial de la Joventut (2013), el Mundial de la FIFA (2014) i els Jocs Olímpics (2016). De tota manera, l'ús intern de les forces armades no es produeix només en situacions evidentment excepcionals com les que s'acaben d'exposar. Des de 1992, les forces armades brasileres han estat convocades en almenys 23 missions de GLO per actuar enfront de la violència urbana, especialment a Rio de Janeiro, que va rebre 11 d'aquestes missions per combatre les onades de delinqüència, motivades pels alts índexs de violència que assolen crònicament aquestes regions (Salvadori[2], 2020, p. 16). Aquestes xifres fan palès l'ús excessiu de les forces armades per respondre a reptes en matèria de seguretat pública, sobretot en territoris marcats per violències cròniques.

Les conseqüències negatives de l'ús de les forces armades en aquests contextos es poden exemplificar en el cas del músic Evaldo dos Santos Rosa i el reciclador Luciano Macedo, que van ser assassinats l'abril de 2019 a Rio de Janeiro. Van ser cosits a trets (més de 200) disparats per una guarnició de l'exèrcit contra el cotxe en què viatjava el músic i la seva família, sota l'acusació que el vehicle s'havia saltat un control de carretera[3].

No només al Brasil s'ha agreujat l'ús de les forces armades en la seguretat pública. Aquesta situació es produeix a l'Amèrica Llatina en general. L'expansió i la complexitat de la delinqüència organitzada també ha estat una justificació important per a aquest ús. «El resultat és que els recursos policials són insuficients per mantenir l'ordre, ja que els grups criminals utilitzen tècniques i recursos militars en el context econòmic i cada vegada més, també polític a llarg termini» (Ramalho, Diamint i Sánchez, 2020, p. 5)[4].

“A l’Amèrica Llatina s’ha agreujat l’ús de les forces armades en la seguretat pública. L’expansió i la complexitat de la delinqüència organitzada també ha estat una justificació important per a aquest ús”

Si bé molts països llatinoamericans viuen aquest procés de militarització de la seguretat pública, cada lloc té les seves dinàmiques i particularitats. La participació de militars en la Guerra Freda, la idea de combatre l’enemic i després la guerra contra les drogues, seguida de la guerra contra el terror (sota influència estatunidenca) han contribuït a fer que els països de l’Amèrica Llatina estableixin els límits entre forces armades i forces de seguretat cadascun a la seva manera. A Colòmbia i a Veneçuela, per exemple, existeix una «simbiosi» més gran entre els militars i les forces de seguretat pública, cosa que genera un repte més operatiu sobre com aquestes forces han de treballar conjuntament i respectant la llei. En l’altre extrem se situen l’Uruguai i l’Argentina, on la societat no accepta el risc que els militars tornin a recórrer a violacions dels drets humans. Enmig hi ha països com el Brasil, Mèxic, el Perú o l’Equador, on la relació entre forces armades i de seguretat s’ha utilitzat de manera no sempre excepcional i controlada en la lluita contra el crim transnacional i en la promoció de l’ordre intern, fet que ha tingut implicacions greus en matèria de drets humans. A les denúncies contra els militars s’hi sumen contínuament casos de desaparicions forçades, execucions extrajudicials, tortures o violacions al procés degut.

Una altra dimensió important d’aquest fenomen és la militarització de la policia. Fins i tot les forces policials de caràcter civil acaben reproduint aspectes militars perjudicials per als drets humans i per a la seguretat pública. La intensificació de la violència policial a través de la letalitat policial, la pràctica de la tortura i altres tipus de violència en els escorcolls (*stop-and-frisk*) i la idea de «fer justícia amb les pròpies mans» per acabar amb l’enemic han estat una dimensió important que ha marcat aquesta militarització de les forces de seguretat. També és molt comú que dins dels cossos policials els departaments més valorats siguin els de les tropes especialitzades, desplegades per actuar en situacions específiques, que exigeixen un entrenament i uns

procediments especials, generalment lligats a l'*ethos* guerrer, incloent-hi uniformes que recorden un militarisme exacerbat. Aquests cossos policials estan molt més valorats que el patruller de cada dia, el que interactua amb els ciutadans, la majoria de vegades sense ni tan sols tocar les armes. Aquesta valoració excessiva de tot allò que és «guerrer» explica en gran mesura la militarització de les forces de seguretat.

Un exemple que il·lustra bé aquesta militarització en la realitat brasilera és l'operació policial Exceptis, duta a terme per la Policia Civil de Rio de Janeiro el maig de 2020. Uns dos-cents policies armats per a «una guerra»[5] van fer una incursió a la favela de Jacarèzinho que va causar la mort de 28 persones. La batuda policial es va fer malgrat que el Tribunal Federal Suprem havia suspès les operacions policials d'aquesta naturalesa a lesfaveles de Rio de Janeiro durant la pandèmia.

"L'augment real de la violència i la criminalitat, a més de l'increment de la por i de la sensació d'inseguretat, han estat el combustible que legitima la demanda de polítiques de seguretat pública exclusivament repressives"

Cal destacar que «la militarització no és sempre desitjable, necessària o inevitable; ni aprofundir-hi significa sempre un augment de la capacitat de l'Estat per enfrontar-se a la criminalitat, comuna o organitzada. [...] tot i que hi hagi un incentiu important perquè els militars desenvolupin capacitats similars a les de la policia, això no implica que impulsin aquest procés. De fet, alguns ho consideren una desviació de les seves missions principals, mentre que d'altres ho veuen com un mitjà per obtenir equipament i participació en les decisions polítiques. A més, el procés de militarització de la policia per desenvolupar capacitats similars a les dels exèrcits, com per exemple derrotar l'enemic, dur a terme operacions dissuasives, utilitzar armes de gran calibre i recórrer al fur militar, entre d'altres, és força complex i disfuncional» (Ramalho, Diamint i Sánchez[6], 2020, p. 5).

Recomanacions

A més dels antecedents històrics i el llegat militar en els diferents contextos que s'han abordat, especialment al Brasil i en alguns països llatinoamericans, hi ha aspectes de les polítiques de seguretat pública que ajuden a explicar aquesta relació estreta entre les forces armades i la seguretat pública. És important entendre'ls per poder pensar en formes de superar-los[7].

Per regla general, les polítiques de seguretat se centren gairebé exclusivament en l'aplicació del dret penal a «tractar el delicte després que es produeixi», i es prioritza la dimensió de la repressió al delicte i el paradigma punitivista. L'augment real de la violència i la criminalitat, a més de l'increment de la por i de la sensació d'inseguretat, han estat el combustible que legitima la demanda de polítiques de seguretat pública exclusivament repressives, sovint en oposició directa als drets humans i a la democràcia. En aquest sentit, els discursos que reclamen l'augment de les penes, la creació de nous delictes, la violència policial i la duresa en el tracte als delinqüents tenen ressò en les societats i acaben sent atesos pels governs. Això genera un cercle viciós de demanda i resposta en l'àmbit de la seguretat pública, incapaç de fer front als factors generadors i més estructurants de la violència. L'ús de les forces armades i la militarització excessiva de les polítiques agafen força en aquest context.

"Cal sostenir una visió més integral de la seguretat pública, que combini la repressió dels delictes i la violència amb una dimensió de prevenció, i que es desenvolupin polítiques a mitjà i a llarg termini"

Fins i tot en els casos en els quals la repressió és necessària, com en el cas del crim organitzat, la manca de racionalitat i de capacitat tècnica, o inclús de voluntat política per tractar correctament aquest tipus de situacions, acaba sent molt ineficient, i a més genera violacions importants dels drets humans. La visió que el criminal ha de ser

castigat a qualsevol preu justifica moltes d'aquestes violacions.

Davant d'aquest panorama, és molt important que els dirigents polítics siguin capaços de sostenir una visió més integral de la seguretat pública, que combini la repressió dels delictes i la violència amb una dimensió de prevenció, centrada en els factors de risc i de protecció, i que es desenvolupin polítiques a mitjà i a llarg termini en l'àmbit local per afrontar-los.

També cal que aquests dirigents siguin capaços de defensar públicament que l'eficàcia de les polítiques de seguretat pública passa pel ple respecte de les lleis i dels drets humans, i que s'enforteixi el treball policial basat en la informació i les dades, amb una planificació permanent i la responsabilitat de retre comptes. El càstig en si no ha de ser el centre de les respostes a la delinqüència. S'ha de prioritzar la investigació i l'esclariment dels delictes més greus, com els homicidis, per exemple.

Finalment, és fonamental involucrar activament la societat en les polítiques de seguretat i establir regulacions clares sobre l'ús de la força que protegeixin tots els ciutadans, així com les forces de seguretat.

Amb polítiques de prevenció la policia treballant amb intel·ligència, planificació i dins de la llei i amb la societat participant activament en aquestes polítiques, la població veurà resultats molt més concrets i la necessitat eventual que les forces armades actuïn en la seguretat pública tendirà a disminuir.

[Article traduït de l'original en castellà]

---

[1] Per accedir als indicadors de manera detallada, vegeu la pàgina 75 de l'informe.

[2] Salvadori, M. P. *O uso de Forças Armadas em Segurança Pública: o caso do Rio de Janeiro*. Tesi de màster. Brasília: DF, març de 2020.

[3] Aquest cas és emblemàtic per molts motius: per primer cop els militars van ser jutjats i condemnats en primera instància per la justícia militar.

[4] Ramalho, A. J., Diamint, R., Sánchez, L. *La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina*. Fundació Friedrich Ebert, març de 2020.

[5] Més informació en aquest enllaç.

[6] Ramalho, A. J., Diamint, R., Sánchez, L. *La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina*, Fundació Friedrich Ebert, març de 2020.

[7] Aquí hi ha un conjunt interessant de recomanacions sobre el tema per a l'Amèrica Llatina: Cano, I., Arévalo, B. *Violencia, Estado y Sociedad en América Latina*. Fundació Friedrich Ebert, març de 2020.

Sobre l'autora

Carolina Ricardo

Carolina Ricardo és advocada i sociòloga, és directora executiva de l'Instituto Sou da Paz del Brasil, on ha treballat durant 17 anys i s'ha especialitzat en polítiques públiques de seguretat i prevenció de la violència.

Fotografia

Rio de Janeiro, Brasil, 26 d'octubre de 2017: el Batalló de les Forces Especials busca caps de la droga després que un turista espanyol morís assassinat durant una visita al barri de Rocinha. Per Antonio Scorza (Shutterstock).