

Per a una nova estratègia de reducció de les violències fora de contextos bèl·lics

N. 18 · ABRIL 2019

ISSN: 2014-2765

Sergio MAYDEU-OLIVARES

Al llarg dels últims 20 anys, els alts nivells de violència i criminalitat s'han convertit en un problema de gran rellevància en diversos països d'Amèrica Llatina i n'han condicionat de manera significativa el seu desenvolupament. El risc de cronificació d'aquesta situació posa en evidència la necessitat d'avaluar les estratègies de reducció de la violència desplegadas, conèixer quines respostes s'estan donant des de la ciutadania, així com mesurar l'impacte que està tenint aquesta cronificació de la violència en la infància i la joventut, dos dels col·lectius més afectats per la situació.

Aquest *Policy Paper* planteja la necessitat de reorientar les polítiques impulsades actualment per administracions públiques estatals i locals, amb una aposta per dotar-les d'un enfocament més integral, en detriment d'aquelles mesures merament securitzadores. Tot i que en l'àmbit mundial diferents països pateixen alts nivells de violència fora de contextos bèl·lics, en aquest *Policy Paper* ens centrem en el Triangle Nord (Guatemala, El Salvador, Hondures), Brasil, Colòmbia i Mèxic. Aquesta elecció respon a una anàlisi temporal i criminològica i a la necessitat d'avaluar les polítiques públiques que es desenvolupen en aquests contextos, facilitant-ne una visió comparativa.

Context

Des dels anys 1990 s'han plantejat nous reptes en matèria de seguretat i cultura de pau en alguns països d'Amèrica Llatina. La deportació de milers de centreamericans, entre ells membres de bandes criminals nord-americanes expulsats dels Estats Units als seus països d'origen, va suposar un punt d'inflexió en el procés de construcció democràtica de la regió. A Mèxic, la creixent expansió i consolidació territorial de la xarxa de narcotràfic ha posat en qüestió l'estat de dret i la seva capacitat de garantir la seguretat dels seus conciutadans. Al Brasil, la falta d'oportunitats i la lluita pel control de territoris urbans ha disparat la criminalitat i la inseguretat en bona part del teixit urbà de les grans ciutats. I a Colòmbia, un conflicte armat obert de més de cinc dècades ha deixat un país trencat que vol oblidar un passat de violència comuna i generalitzada. Tots aquests països encapçalen des de fa anys els principals indicadors internacionals en

matèria de seguretat i criminalitat en el món, especialment pel que fa als homicidis dolosos. A tots aquests els uneixen problemàtiques comunes, com la corrupció, la impunitat o la feblesa institucional. També les conseqüències d'anys de violència generalitzada que han provocat una reducció significativa de la qualitat de vida de la població civil: restriccions en la llibertat de moviment, desplaçaments forçats, problemes de salut pública, destrucció del teixit social, condicionament de l'espai públic, augment de la vulnerabilitat de les dones, etc., a més a més dels elevats costos econòmics per a persones i empreses, societat civil i estat.

Totes aquestes violències tenen, d'altra banda, algunes característiques comunes. La principal és que es desenvolupen —essencialment però no exclusiva— en l'àmbit urbà, fet que impedeix que les ciutats es converteixin en espais comuns socialitzadors i generadors visibles i invisibles entre els seus habitants. La segregació social i espacial s'ha convertit

en un dels reptes més grans als quals s'enfronten els governs locals. Trencar dinàmiques socials condicionades per la inseguretats i la pressió de grups criminals està sent un dels principals eixos de treball de les organitzacions civils presents en els territoris urbans, on les dones i la joventut són els col·lectius que pateixen amb més virulència aquestes violències. Les fractures socials obertes són cada vegada més evidents i la cronificació de la inseguretats està marcant les noves generacions.

Paral·lelament s'està produint un augment de violència selectiva cap a aquells referents socials que lluiten per la pau, la justícia, la democràcia o el medi ambient en aquests territoris. Activistes socials, defensors dels drets humans i periodistes són els principals col·lectius que pateixen execucions extrajudicials, pressions per part de l'estat i governs locals, així com de grups criminals. Aconseguir el seu silenci és l'objectiu perseguit, fer invisible la realitat. La connivència entre una part de la classe política i grups criminals també és un fet, com també ho és l'interès creixent per part d'alguns governs de silenciar comunitats.

Anàlisi

Més de dues dècades de violència generalitzada han impulsat la població civil a augmentar la seva capacitat de resiliència, és a dir la seva capacitat d'adaptar-se i anteposar-se a les adversitats. Mentre que la societat s'ha acomodat forçosament a aquesta situació, bona part de la classe política no ha sabut proposar solucions efectives i transformadores que reduïxin significativament els nivells de violència i inseguretats en aquests territoris. Fins i tot la criminalitat ha aconseguit minimitzar l'impacte de les dures polítiques securitzadores promogudes per governs nacionals de qualsevol signe polític. Aquest procés d'adaptació a les noves circumstàncies ha provocat que, per exemple, les polítiques penitenciàries siguin actualment un dels fracassos més grans en la lluita i reducció de la violència, ja que no s'enfoquen en la reinserció social ni n'aconsegueixen nivells satisfactoris.

S'ha produït una important fragmentació dels grups criminals (bandes, cartels, *maras*, etc.) de forma paral·lela a una major expansió territorial. Incrementant la sofisticació de les seves estructures organitzatives, han aconseguit més autonomia i resistència, davant dels intents de governs nacionals i locals d'eradicar-ne les activitats criminals. En el cas dels països del Triangle Nord aquests grups han comptat, a més a més, amb la complicitat i suport d'una part important del teixit social on operen, fet que ha dificultat enormement els esforços polítics, socials i policials per a fer-hi front.

La resposta dels governs a una situació d'excepcionalitat incessant ha anat enfocada a la implementació de polítiques securitzadores, les anomenades polítiques de *mà dura*. Han tingut diferents noms però una mateixa estratègia: el PNSP a Mèxic, el Pla *Mano Dura* o *Súper Mano Dura* a El Salvador; el Pla *Libertad Azul* o *Cero Tolerancia* a Hondures; o el *Plan Escoba* a Guatemala. Implica més control social formal per reafirmar el poder coactiu amb més presència policial i de forces de seguretats als carrers, incloent la creació de cossos especials per a combatre els grups criminals o l'agreujament de les penes per a la comissió de delictes. A priori es buscava una reducció dràstica dels fets criminals, una acció reactiva pensada a curt termini que no anava acompanyada de l'impuls d'altres propostes i accions estratègiques a mitjà i llarg termini.

La militarització de l'espai públic, amb la participació de l'exèrcit en tasques de seguretats interior, ha sigut una demostració més de la incapacitat dels governs d'oferir estratègies d'intervenció a més llarg termini. La seva presència als carrers té una finalitat dissuasiva evident, visual, fins i tot tranquil·litzadora per a part de la ciutadania, però els militars no tenen les competències a mitjà i llarg termini per fer front a la inseguretats ciutadana.

Més de dues dècades de violència generalitzada han impulsat la població civil a augmentar la seva capacitat de resiliència, és a dir la seva capacitat d'adaptar-se i anteposar-se a les adversitats

A més a més, es dona la circumstància que la corrupció ha sigut i segueix sent encara avui un factor determinant per entendre l'ús de les forces militars en tasques de seguretats pública. En els últims anys, hi ha hagut de forma cíclica processos de depuració policial per exemple a Mèxic, Hondures o el Brasil, després de constatar la participació de cossos policials en casos d'execució extrajudicial o d'estar acusats de corrupció. També han estat objecte d'aquest tipus d'acusació nombrosos càrrecs polítics locals i nacionals als quals s'ha apartat de les seves funcions.

L'aposta de governs de dirigir tots els esforços a la implementació de polítiques securitzadores no ha variat aquests últims anys i només la constatació

que els nivells de violència seguien sent elevats els ha portat a replantejar nous models i estratègies. De fet, durant els últims anys, malgrat la implementació de polítiques de mà dura, els delictes d'extorsió, segrest o homicidi han augmentat. No és possible reduir els alts nivells de criminalitat únicament amb polítiques de mà dura.

Aquestes polítiques excloents i pensades a curt termini han suposat a més a més una reducció significativa dels drets bàsics de la ciutadania i ha posat al centre del debat públic la necessitat de recuperar-los i garantir-los.

També és significatiu el problema generacional que s'està produint, tenint en compte la durada d'aquesta situació d'excepcionalitat que, *de facto*, és de "normalització". S'està perdent la capacitat d'esglai i de resposta de la societat, i els alts nivells d'impunitat són el gran fracàs dels sistemes judicials d'aquests països, amb la conseqüent pèrdua de confiança de la ciutadania cap a les institucions.

Les polítiques repressives
per sí soles són ineficients
si no van acompanyades
d'altres polítiques proactives
i enfocades, també,
a la prevenció

Mentre les polítiques nacionals han dirigit majoritàriament els seus esforços a l'aplicació de polítiques públiques securitzadores, des de l'àmbit local, molt més proper a la realitat de la població civil, s'ha fet una aposta per incorporar un altre tipus de polítiques, especialment elements de prevenció i d'atenció en matèria de salut pública. Estratègies de reducció de la violència els resultats de les quals no s'esperen a curt termini. Fem referència, per exemple, a programes de prevenció de la violència juvenil, intra-familiar i contra les dones; compliment efectiu dels instruments internacionals relatius a la infància, l'adolescència i la joventut, programes de resolució de conflictes i de reducció dels nivells d'exclusió social, enfortiment del teixit associatiu, etc. La recomposició, enfortiment i desenvolupament del teixit social, especialment en zones urbanes marginals afectades per la violència, són bàsics per avançar des de la societat civil en la reducció dels índexs de criminalitat.

La situació de violència endèmica en territoris del Triangle Nord, Mèxic, Colòmbia o el Brasil és una

evidència, i en algunes zones urbanes és inclús crònica. Les polítiques repressives per sí soles són ineficients si no van acompanyades d'altres polítiques proactives i enfocades, també, a la prevenció.

Recomanacions dirigides a governs

- *Impulsar l'avaluació de les polítiques públiques de reducció de la violència.* Cal mesurar l'impacte de les diferents estratègies engegades des de les administracions públiques regionals, nacionals i locals en els últims anys. Aquesta eina facilitarà una millor presa de decisions en matèria de seguretat.
- *Apostar per la implementació de polítiques públiques integrals,* que deixin enrere les que són simplement securitzadores. La mateixa evolució de la violència i la criminalitat fan necessària l'aplicació de polítiques integradores, no excloents. La violència fora de contextos bèl·lics no és només un problema de seguretat, també és un problema econòmic i social i un problema de salut pública. Cal incorporar totes aquestes perspectives, inclosa la de salut pública, i totes aquestes s'han de tenir en compte per a la cerca de solucions.
- *Impulsar l'aplicació de polítiques de prevenció,* especialment en aquelles àrees sensibles a la captació de nens, nenes i joves per part de grups criminals. És del tot imprescindible protegir les escoles i convertir-les en centres lliures de violència.
- *Posar al centre del debat públic la ciutadania i les seves necessitats.* La pèrdua progressiva de drets i el debat obert entre seguretat i llibertat està allunyant la ciutadania de la política.
- *Promoure la participació activa d'agents socials* en particular, i de la societat civil en general, en la presa de decisions d'estratègies de reducció de la violència. Això facilitarà la seva implementació i reduirà resistències, i apoderarà els col·lectius als quals s'adrecen aquestes estratègies.
- *Passar de la seguretat pública a la seguretat ciutadana.* Canviar l'actual sistema d'indicadors per un sistema orientat a resultats, millorar d'aquesta manera la mesura d'impacte de les polítiques públiques de seguretat, i posant èmfasi en el seguiment actiu i en la rendició de comptes.
- *Estimular la creació de grans acords regionals i nacionals en matèria de seguretat ciutadana,* en els què participin governs, partits polítics i els

principals actors de la societat civil. La política en matèria de seguretat ha de ser una política d'estat, no de govern.

- *Reforçar l'estat en tots els nivells administratius.* La feblesa de les institucions públiques, ja sigui per corrupció, falta de competències o recursos, posa en qüestió la capacitat del propi estat per fer front als reptes en matèria de seguretat, i també de justícia.
- *Regular les armes de foc.* La proliferació i disponibilitat descontrolada d'armes de foc pot contribuir al manteniment de la intensitat i durada de la violència fora de contextos bèl·lics.

Línies estratègiques recomanades a l'ICIP

- *Impulsar el treball en xarxa entre diferents actors -organitzacions, administracions públiques, especialistes-.* Reconeixent les febleses i fortaleces de l'ICIP en obrir una nova àrea de treball i investigació, es fa necessari establir noves aliances amb actors amb experiència i coneixement en el terreny.
- *Crear un grup de treball multidisciplinar* que permeti a l'ICIP generar una xarxa pròpia d'agents socials, administracions públiques i especialistes sobre aquesta temàtica.
- *Donar suport als esforços de sistematització de dades estadístiques* sobre violència i criminalitat, especialment en l'àmbit local, on l'anàlisi i avaluació dels casos d'èxit en matèria de reducció de violència són limitades.

- *Centrar la recerca en el Triangle Nord, Brasil i Mèxic,* països que, per la seva estadística i comparatives en matèria d'inseguretat i criminalitat en les últimes dues dècades, requereixen una atenció especial. La dimensió regional i transnacional del crim organitzat, bandes i càrtels, no obstant, obligaran a mantenir una visió regional del programa. Avaluar la necessitat de mantenir Colòmbia en el grup de països prioritaris d'anàlisi i estudi.
- *Analitzar l'impacte d'aquestes violències sobre la població civil,* especialment els desplaçats forçats, no reconeguts o invisibilitzats pels propis governs; i migrants forçats que busquen refugi en tercers països.
- *Avaluar les polítiques de cooperació internacional en matèria de seguretat i cultura de pau.* La cooperació internacional de les principals agències internacionals no ha estat aliena a la realitat d'aquests països, i hi ha implementat nombrosos programes en els últims anys. Avaluar especialment les polítiques adreçades a la infància i la joventut.
- *Convertir-se en un altaveu internacional* de la continua vulneració de drets bàsics en aquests territoris.

SOBRE L'AUTOR

Sergio Maydeu-Olivares és analista en seguretat internacional i consultor en polítiques de desenvolupament i cooperació. Ha treballat en la direcció i gestió de projectes en diverses ONG a Amèrica Llatina i a Espanya.

RENUNCIA DE RESPONSABILITAT

Les opinions expressades en aquesta publicació no reflecteixen necessàriament les de l'ICIP.

L'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP)

És una institució pública, però independent, que té com a principal objectiu promoure una cultura de pau i facilitar la resolució pacífica i la transformació de conflictes. L'activitat de l'ICIP s'articula al voltant de quatre programes d'actuació transversals i de cadascun d'aquests programes se'n deriva l'organització de seminaris i jornades, publicacions, la creació d'exposicions i materials audiovisuals, i diferents iniciatives de sensibilització i foment de la cultura de pau. Els quatre programes són:

- Construcció de pau i articulació de la convivència després de la violència;
- Violències fora de contextos bèl·lics;
- Pau i seguretat en les polítiques públiques;
- Empreses, conflictes i drets humans.

Amb la investigació com un dels seus punts clau, l'ICIP té un interès especial en fomentar la recerca original que porti nous resultats, no només en el camp teòric sinó també en l'aplicació pràctica de solucions. És en aquest context on s'emmarca la publicació de la sèrie de *Policy Papers* de l'ICIP.

www.icip.cat / icip@gencat.cat