

Seguridad Ciudadana, Violencia Urbana y Jóvenes: el caso de Brasil

Rebeca Pérez (rebecaperez@vivario.org.br), Viva Rio, Brasil

Resumen: En el presente documento se lleva a cabo un diagnóstico sobre cómo la presencia de grupos armados vinculados al tráfico de drogas en las *favelas* (barrios marginales) de Brasil ha aumentado los niveles de violencia e inseguridad ciudadana - profundizando en sus características y en el perfil de las víctimas y victimarios- y, en una segunda parte, se presenta una actual propuesta gubernamental en discusión para la prevención y combate de este fenómeno en el que se buscan soluciones integradas con la participación de todos los actores.

Palabras clave: seguridad ciudadana / violencia urbana / violencia armada / delincuencia juvenil / DDR / armas pequeñas y ligeras / RSS / menores-soldado / Brasil

Introducción

La Seguridad Ciudadana está centrando el debate público sobre los procesos de Reforma del Sector de Seguridad (RSS) de América Latina desde los años 90 debido al aumento de la violencia y de la inseguridad en la región¹. En Brasil, como en el resto de países latinoamericanos, a excepción de Colombia, los conflictos armados no son la principal manifestación de la violencia armada, sino que la violencia con armas se manifiesta a través del crimen urbano, las pandillas juveniles, los conflictos relativos a los derechos sobre la posesión de la tierra y, cada vez más, en la violencia social asociada con el colapso de las economías².

Latinoamérica con sólo el 14% de la población mundial, responde por el 42% de los homicidios por arma de fuego en todo el mundo³. Mirando esta estadística en el caso de Brasil, los números son alarmantes: con menos del 3% de la población mundial, concentra el 11% de las muertes por armas de fuego ocurridas anualmente en todo el mundo.⁴ Lo que representa una cuarta parte de todas las muertes que se producen en la región.

Debido a esto, no es extraño que en la actualidad tanto las diversas autoridades gubernamentales, como los medios de comunicación e inclusive las ONG, centren su agenda en el debate sobre la RSS, el rol de la policía, el control de la proliferación de armas de fuego, cómo la presencia de milicias y de grupos vinculados al tráfico de drogas afectan a la Seguridad Ciudadana, y la necesidad de pensar medidas y políticas adecuadas para enfrentar esta problemática.

Para conocer entender mejor la realidad de Brasil en este ámbito, es preciso entender la complejidad de este fenómeno, a la vez que desmitificar ciertas ideas, arraigadas

¹ Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999) "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa". Series Políticas Sociales n°32, CEPAL, 56 pág.

² Godnick, William y Vázquez, Helena (2003) "Control de las Armas Pequeñas y Ligeras en América Latina", Serie América Latina núm. 1 (versión en español), Internacional Alert, accesible en <http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=69/>

³ OMS (2002) World Report on Violence and Health, OMS, Ginebra.

⁴ *Ibid.*

socialmente y consolidadas a través de los medios de comunicación, para llegar a conocer las raíces del problema y buscar respuestas adecuadas.

Ante esta problemática, la ONG brasileña Viva Rio organizó un seminario internacional en 2003 en Río de Janeiro con el objetivo de analizar aquellos individuos que forman parte de organizaciones que, como en el caso de las facciones de tráfico de drogas que dominan muchas de las *favelas* (barrios marginales) de Brasil.

De este modo, este fenómeno fue definido como “aquellos jóvenes empleados, o que participan de algún modo, en organizaciones donde se emplea la violencia armada, hay elementos de un mando estructurado y se ejerce poder y control sobre un territorio, la población local y los recursos”. Este grupo de personas reciben la denominación de COAV (por las siglas en inglés de Children and Youth in Organised Armed Violence)⁵. Algunas de las tipologías de estas organizaciones reciben múltiples denominaciones según el lugar (como por ejemplo, maras, pandillas, naciones, facciones del tráfico de drogas, milicias, etc.). Su presencia se da, tanto en contextos bélicos como en países que no están en guerra, pero en los que la paz tampoco prevalece.

En el presente documento se lleva a cabo un diagnóstico sobre como la presencia de grupos armados vinculados al tráfico de drogas en las *favelas* de Brasil han aumentado los niveles de violencia e inseguridad -profundizando en sus características y en el perfil de víctimas y victimarios- y, en una segunda parte, se presenta el primer programa gubernamental para la prevención y combate de este fenómeno en el que se buscan soluciones integradas con la participación de todos los actores.

Las nuevas guerras

A pesar de que Brasil no está viviendo una situación reconocida internacionalmente como *guerra*⁶, muchas personas mueren cada día, víctimas de las armas de fuego, en mayor número que en diversas regiones del mundo consideradas por numerosos organismos internacionales, centros de investigación y ONG como contextos en situación de conflicto bélico.

Las cifras, que difícilmente pueden mostrar toda la realidad, nos dicen que cada año mueren en todo Brasil 36.000⁷ personas por armas de fuego, el doble de contextos bélicos como Colombia, por ejemplo⁸.

Sin embargo, es evidente que existen diferencias entre contextos con una extrema conflictividad social (donde se prodigan enfrentamientos regulares entre fuerzas del Estado y, facciones del narcotráfico como en el caso de Brasil, que resultan en elevadas tasas de mortalidad) y lo que comúnmente se califica como *guerra*. Es por ello que el

⁵ Más información al respecto en: www.comunidadsegura.org

⁶ Existen varias definiciones pero esta es una de las más aceptadas es la de Peter Wallensteen y Margareta Sollemberg, Departamento de Investigación de Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia). Se considera que “una guerra es un conflicto armado mayor que reacción a una incompatibilidad que afecta a un gobierno y/o un territorio, donde se da un uso de la fuerza armada entre las dos partes, siendo al menos una de ellas gubernamental, y que genera como mínimo 1.000 bajas como consecuencia del enfrentamiento en un periodo de un año»

⁷ DATASUS - Ministério da Saúde, Secretaria da Saúde do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

⁸ OMS (2002) World Report on Violence and Health, OMS, Ginebra.

término formulado por Mary Kaldor⁹ de *nuevas guerras* resulta un concepto cómodo para la comprensión de estos fenómenos.

Las *nuevas guerras* surgen en contextos donde se da una erosión de la autonomía del Estado. Son situaciones donde se facilita una expansión de las actividades delictivas, de la corrupción y de la ineficacia del Gobierno. Se trata de contextos donde la violencia está cada vez más privatizada mientras que por otro lado, la legitimidad política se diluye cada vez más.

Una de las características más definitorias de esta nueva situación es la aparición y atomización de los actores armados, que como ya se ha comentado, están caracterizados por su naturaleza privada... mayoritariamente integrados por *hombres* muy jóvenes alimentados por la frustración y el resentimiento.

Estos grupos armados, en la mayoría de las veces, no tienen objetivos políticos ni tampoco desean ocupar el lugar del Estado. Por el contrario, estos grupos tienen objetivos económicos y están interesados en aumentar sus beneficios. Esta realidad se repite (con características propias en cada lugar donde aparece este fenómeno) en diversas partes del mundo y cada vez es más necesario buscar formas para poder prevenir, combatir y erradicar este fenómeno.

La actual accesibilidad a las armas de fuego también cuestiona el concepto tradicional de Estado, de convivencia y de pacto social. En estos momentos, la proliferación masiva de armas plantea, por primera vez, la pérdida por parte de los Gobiernos del monopolio de la coacción y del control sobre el armamento. Los Estados ya no son los únicos poseedores de armas, es por ello por lo que se puede afirmar que actualmente la violencia armada está privatizada¹⁰.

Si bien el continente americano sea probablemente pionero en la aparición de este tipo de fenómeno, actualmente esto se da en muchas otras regiones. Obviamente hay diferencias de un caso al otro, pero en todo caso se pueden apreciar similitudes entre lo que ocurre en lugares tan distantes como las *favelas* de Río de Janeiro, los suburbios de Ciudad del Cabo, las provincias rurales de Filipinas o las colonias de San Salvador. En todos estos casos se pueden encontrar jóvenes involucrados en violencia armada organizada.

Ni Guerra ni Paz

¿Cómo es posible que en un país que no está en *guerra* se den estos niveles de violencia? Seguramente la respuesta fácil sea atribuir la culpa al tráfico de armas y de drogas. Estos elementos son sin duda *aceleradores* importantes del problema. Esto es, factores que influyen de manera dinámica sobre las raíces del conflicto, pero que no son las raíces del mismo.

El narcotráfico ha agravado la situación en Brasil en los últimos años ya que el tráfico de drogas es una importante fuente de recursos económicos. El hecho que además sea

⁹ Kaldor, Mary (1999) *New and old wars. Organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press.

¹⁰ Luz, Daniel (2006) *Observatorio Parlamentario sobre control de armas pequeñas y ligeras*. Estocolmo: Foro Parlamentario.

un destino turístico de gran afluencia también facilita una importante demanda de drogas sostenida durante todo el año. Esto permite adquirir grandes cantidades de armamento para proteger y perpetuar las estructuras del narcotráfico, además de haber aumentado la letalidad del conflicto. Pero esta argumentación no da respuesta plenamente a la verdadera pregunta a plantearse: ¿Por qué en Brasil? ¿Qué hay o qué ha pasado en este país para que se haya llegado hasta estos niveles de violencia?

Para abordar el problema de la violencia es necesario un planteamiento global. La población de las favelas (diferenciadas ya de por sí de las del *asfalto* –población de clases medias y altas-) ha sido ignorada política, económica y socialmente durante décadas por los distintos gobiernos quienes se han dedicado a mirar hacia otro lado ignorando las necesidades de esta población. Este abandono político y económico ha generado un vacío que ha facilitado la asunción del poder por parte de las bandas de delincuencia, erigiéndose en los verdaderos gestores de sus comunidades. Las bandas dictan leyes, ejecutan, ofrecen protección, empleo bien remunerado y servicios sociales a cambio de poderse camuflar entre la población *favelada*. Las bandas han ganado así la *autoridad* en las favelas a la que el Estado había renunciado.

Hasta hace poco, la respuesta del Estado era meramente represiva. Las únicas medidas ejercidas eran llevadas a cabo por una policía corrupta y acusada de brutalidad por numerosas organizaciones de derechos humanos, rígida por la regla de “disparar primero y preguntar después”. Esta política, lejos de afrontar la verdadera raíz del problema sólo ha servido para distanciar al Estado de la población civil. La población desconfía y teme a las instituciones oficiales. Las cláusulas del contrato social no se han cumplido¹¹.

Los jóvenes como víctimas y victimarios

Son raros los casos en que niños, niñas o jóvenes se asocian a los grupos armados de una manera incuestionablemente forzosa, ya que la mayoría de los grupos no hace un reclutamiento activo¹². Entretanto, también es problemático decir que todo joven que se asocia a un grupo armado lo hace voluntariamente, pues el ambiente en el cual se insiere el joven miembro de grupos armados ofrece pocas alternativas y ejerce influencias que lo presionan a asociarse a la pandilla.

La entrada de niños, niñas y jóvenes¹³ en grupos armados en la realidad brasileña ocurre por distintos factores. Algunos de estos factores son:

- *El acceso a los bienes de consumo*: Está íntimamente ligado con la obtención de estatus social;
- *La falta de alternativas*: La ilusión de riqueza que los grupos ofrecen a los niños, niñas de entornos pobres se refuerza, con las pocas opciones para ganarse la vida;

¹¹ Luz, Daniel (2002). “Rio de Janeiro, La Ciudad Maravillosa?”. Revista Amnistía Internacional España. Madrid: Amnistía Internacional

¹² Dowdney, Luke (2005) Ni Guerra ni Paz. Río de Janeiro: 7 Letras, pág. 93.

¹³ La Convención sobre los Derechos del Niño considera en el artículo 1 como niños todos abajo de 18 años. La ley brasileña (Ley 8.069/90 - ECA) considera en el artículo 2 como niños todos con edad hasta 12 años y adolescentes todos con edad entre 12 y 18 años.

- *El acceso a las armas, a una posición social:* Las armas son frecuentemente objeto de fascinación para los jóvenes. Las armas son atractivas en un ambiente con pocas posibilidades de ascensión social, una vez que tener una arma coloca automáticamente al portador en una posición de estatus y poder con sus pares y el restante de la comunidad;
- *La pobreza:* Los grupos armados ofrecen remuneración financiera a sus miembros, ya sea como salarios fijos, oportunidades de venta de drogas sobre la base de comisiones o como infraestructuras necesarias para cometer robos armados y otros crímenes – pero tenemos que tener mucho cuidado con la concepción errada donde se criminaliza la pobreza. La grande minoría de habitantes de los barrios se involucra en la violencia armada o que prueba que la pobreza no es el principal factor de atracción;
- *La identidad:* la identificación y el sentimiento de pertenencia a un grupo son razones de ingreso;
- *Pasando el tiempo en la calle, las amistades y las familias de substitución:* los problemas domésticos, principalmente con las familias que son por diversas veces desestructurada, conducen a menudo a los niños, niñas y adolescentes a pasar más tiempo en la calle.¹⁴

Pero siguiendo con el paralelismo con el concepto tradicional de *guerra* aunque no podemos decir que los jóvenes en violencia armada organizada sean menores-soldado, puesto que este fenómeno aparece en muchos países que no están en *guerra*, y si bien los niveles de violencia pueden ser iguales (o incluso superiores) hay diversas diferencias importantes: en primer lugar, no hay ni una motivación política ni una voluntad de conquista del Gobierno, hecho que los diferencia de los grupos que reclutan “niños soldado”; y en segundo lugar, estos individuos no están protegidos ni se deben a los Protocolos de Ginebra –que regulan las “normas de la guerra”-.

Pero muchos de estos jóvenes reciben un salario regular, están fuertemente armados y obedecen a estructuras tremendamente organizadas. Eso también los diferencia de la delincuencia juvenil común. Es por ello por lo que se debe tratar la violencia juvenil organizada como un fenómeno propio.

Algunas de las similitudes y diferencias entre los jóvenes en violencia armada organizada con los “niños soldado” y la delincuencia común incluyen:

- *Reclutamiento voluntario.* Si bien en algunos contextos los niños y niñas son forzados o secuestrados para servir como milicianos, se puede afirmar que la mayoría de ellos entran en los grupos armados voluntariamente, o forzados por ser la “mejor” de las opciones de vida. Esto también ocurre entre muchos de los jóvenes de las organizaciones de violencia juvenil organizada.
- *Edad.* La Coalición para poner Fin al Uso de los Menores-Soldado considera que la mayoría de niños y niñas reclutadas se ubican entre los 15 y los 18 años de edad. El reclutamiento, sin embargo, comienza a aparecer significativamente a partir de los 10 años de edad, teniendo constancia de casos de niños de menor edad incluso. Según el estudio “Ni Guerra ni Paz¹⁵”, la media de edad de los niños reclutados por organizaciones de violencia juvenil organizada se situaba

¹⁴ *Opus Cit.* Dowdney, Luke (2005), págs. 89-95.

¹⁵ *Ibid.* En dicho estudio se realizaron comparaciones de este fenómeno en 10 casos diferentes de América Latina y Caribe, América del Norte, África, Europa y Asia.

en los 13'5 años de edad, siendo lo más común la presencia de individuos entre 15 y 17 años de edad –si bien el proceso de reclutamiento comenzaba a los 8 años-.

- *Los niños, niñas y adolescentes se deben a estructuras jerárquicas, deben obedecer órdenes y normas y son castigados.* Los niños, niñas y adolescentes empleados por grupos de violencia juvenil organizada obedecen órdenes que provienen de estratos superiores en su jerarquía. Estas estructuras siguen una lógica de castigos brutales y recompensas en función del cumplimiento o no de los códigos internos, del mismo modo que funcionan muchos grupos de oposición armada. Esto constituye una diferencia fundamental respecto a la delincuencia común.
- *Muchos niños, niñas y adolescentes son retribuidos por sus servicios.* Al igual que los menores-soldado, muchos integrantes de organizaciones de violencia juvenil tienen retribuciones –pueden ser en forma de salario regular, en drogas, o como porcentaje de la ganancia de la actividad delictiva-.
- *Los miembros de las organizaciones de violencia juvenil pueden trabajar 24h al día.* Comparable con los “niños soldado”, las integrantes de las organizaciones de violencia juvenil pueden estar trabajando permanentemente para la organización. Esto los diferencia de los delincuentes comunes.
- *Los niños, niñas y adolescentes están armados por adultos.* Tanto los jóvenes en violencia organizada, como los “niños soldado”, pueden poseer armamento de guerra. Las armas ligeras son baratas y accesibles, y son fáciles de emplear, de transportar y de manipular. Sin embargo, los actores del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras suele ser población adulta.
- *Lógica de matar o ser matado.* En las organizaciones más violentas, como en las facciones del tráfico de drogas de Río de Janeiro, matar es una de las actividades comunes de los niños empleados por este tipo de organizaciones. Del mismo modo, los niños, niñas y adolescentes se convierten automáticamente en elementos sospechosos para la policía y las fuerzas de seguridad del Estado. Esto también ocurre con los “niños soldado”.
- *Cada vez más se emplean a niños en situaciones de combate.* Al igual que en situaciones de conflicto armado, el uso de niños como combatientes armados – contra otros grupos, o contra la policía- es una tendencia creciente. Ello se debe en parte a la elevada mortalidad en el seno de los grupos, lo que propicia una entrada en combate prematura; así como la reducción de la edad de reclutamiento, ya que los niños más pequeños son más dóciles, más manipulables y tienen más ansia de demostrar su hombría, debido a una errónea interpretación de la mística de la masculinidad.
- *Las niñas también son reclutadas.* Si bien las estadísticas muestran que en menor número que respecto a los varones, también las niñas y adolescentes son reclutadas por organizaciones de violencia

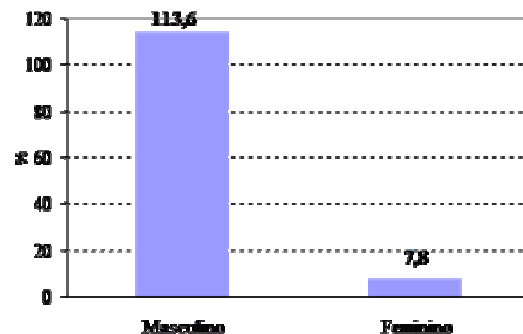
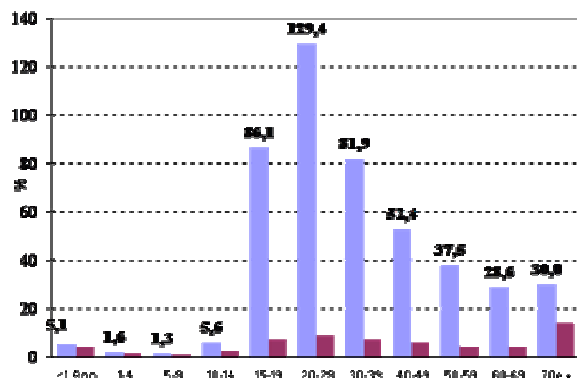
En este punto es importante hacer una reflexión. Si bien es cierto que los jóvenes participan activamente en los grupos armados organizados, las estadísticas sobre homicidios en Brasil en el año 2004, también nos muestran que estos jóvenes son las principales víctimas.

La primera cosa que puede apreciarse, es que en Brasil, si se es un menor o joven de sexo masculino entre 15 y 29 años, las posibilidades de morir a causa de un homicidio son mucho más elevadas que para cualquier otro grupo de edad (el 60,2% de los

homicidios se registra en estos dos grupos de edad). Estas son las características básicas del principal grupo de riesgo. El número de mujeres muertas a causa de homicidios es mucho menor, pero también debe tenerse en cuenta los efectos indirectos de la violencia en la vida de las niñas, chicas y mujeres.¹⁶

Tasa de Homicidios – Población de 15-29 años

Tasa de Homicidios – Por sexo



Fuente: ISER, Datos de 2004, tasas de homicidios por 100.00 Habitantes

A la luz de estas estadísticas, también podemos apreciar un hecho alarmante, ya que según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), una tasa de homicidios del 20 *per* 100.000 es una situación grave y una tasa de 30 *per* 100.000 es extremadamente grave. En el caso de los jóvenes entre 15-19 esa tasa es de 86,1 *per* 100.000 y de los jóvenes entre 20-29 años de 129,4.

Por estados, los que presentan una tasa más elevada de homicidios entre la población joven son Río de Janeiro, Pernambuco y Espírito Santo; siendo también estos estados los que su ubican a la cabeza del ranking de homicidios sobre el total de población.

Tasa de homicidios en los Estados de Brasil en 2004 (por 100.000 habitantes)

		Tasa de población joven	Tasa población total
1	Río de Janeiro	102'8	49'2
2	Pernambuco	101'5	50'7
3	Espírito Santo	95'4	49'4
4	Distrito Federal	74'8	36'5
5	Amapá	73'4	31'3
6	Alagoas	72	35'1
7	Paraná	59'9	28'1
8	Rondônia	58'3	38
9	São Paulo	56'4	28'6
10	Mato Grosso do Sul	50'8	29'6
11	Goiás	47'7	26'4
12	Minas Gerais	46'7	22'6
13	Mato Grosso	44'7	32'1
14	Roraima	41'6	22'6
15	Rio Grande do Sul	37'7	18'5
16	Acre	37'5	18'7
17	Pará	37'3	22'7

¹⁶ Galeria, Jessica y Moura, Tatiana (2006) Mulheres e meninas em contextos de violência armada: Um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

18	Sergipe	36'1	24'4
19	Ceará	34'6	20
20	Paraíba	31'7	18'6
21	Amazonas	30'6	16'9
22	Bahia	28'4	16'6
23	Tocantins	24	16'4
24	Piauí	20'8	11'8
25	Rio Grande do Norte	19'4	11'7
26	Maranhão	19'1	11'7
27	Santa Catarina	18'6	11'1
	BRASIL	51'7	27

Fuente: Waiselfisz, Julio Jacobo (2006) Mapa da Violência 2006, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

Mostrando en este caso, que en Brasil este fenómeno tiene un carácter eminentemente urbano.

Seguridad con Ciudadanía

Para actuar eficazmente contra el fenómeno emergente de la participación de los niños y jóvenes en la violencia armada organizada, es necesario un cambio sustantivo en las legislaciones y programas gubernamentales que permitan el establecimiento de medidas positivas como programas de prevención, tratamiento y rehabilitación en los que estén involucrados también las comunidades afectadas.

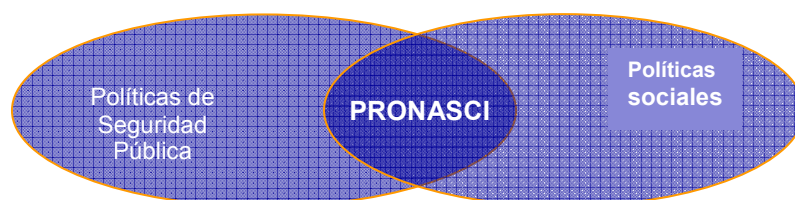
Es necesario pensar en acciones a corto, medio y largo plazo para pensar en respuestas efectivas. A corto y medio plazo puede ser útil apoyar las intervenciones locales actuales para fortalecer la capacidad de resistencia de los niños y jóvenes y facilitar su decisión de abandonar o de no unirse a los grupos armados que dominan en sus áreas¹⁷. Los proyectos de prevención y rehabilitación para niños asociados con la violencia armada tienen éxito cuando les dan a los niños y jóvenes instrumentos para responder a los factores externos de riesgo proporcionándoles salidas que no impliquen formar parte de un grupo armado. Además de proporcionar suficientes salidas, los proyectos que están demostrando ser más exitosos muestran a los jóvenes casos reales de que la “salida es posible” de personas de la propia comunidad y, un elemento muy importante, los niños, niñas y jóvenes reciben un tratamiento personalizado¹⁸. A largo plazo, se deben eliminar los macro-factores de riesgo para eliminar el problema completamente. No obstante, hay que señalar en este punto que no existen soluciones sencillas o mágicas, pero como señala el actual Experto independiente para el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra el Niño, hay que pasar a la acción: “La situación [de la participación de los niños en violencia armada organizada] se debe entender como una demanda urgente de acción, no sólo porque debemos contener la violencia de los jóvenes armados, sino porque cada niño y cada adolescente necesita que se le respeten sus derechos, de manera total”¹⁹.

¹⁷ Véase algunas de estas buenas prácticas en www.comunidadsegura.org

¹⁸ Pérez, Rebeca y Huguet, Clarissa (2007) “Children and Organised Armed Violence”. Child Soldiers Newsletter nº 15, Londres en <http://www.child-soldiers.org/library/newsletters>

¹⁹ United Nations (2006) Study by the UN Secretary General on Violence against Children (A/61/299). New York.

Ante esta situación, y después del trabajo de las ONG en este campo, el Gobierno Federal de Brasil presentó el pasado 20 de agosto el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI)²⁰, un programa de seguridad pública en el sentido más amplio, que articula las políticas de seguridad con actividades sociales, priorizando acciones preventivas y buscando ir a las causas de la violencia.



El PRONASCI, que se encuentra en período de debate parlamentario para su aprobación, tiene por primera vez como público focal los jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran en situación de riesgo social o que ya están en conflicto con la ley (dentro del sistema carcelario o cumpliendo medidas socioeducativas, por ejemplo) y se implementará en las 11 regiones metropolitanas con los índices de violencia más elevados²¹. Están previstas más de 90 acciones que entraran en vigor a lo largo de los próximos meses con una inversión de más de 3,700 millones de USD, la cifra más elevada aprobada por el gobierno federal en el área de seguridad pública.

La idea clave es llevar a las comunidades los programas sociales de los órganos federales, estatales y municipales de diversas áreas de actuación, contando con la participación de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil para potenciar sus acciones. Estas movilizaciones comunitarias, deben ir acompañadas de un trabajo no solo con la policía, sino también con equipos de profesionales multidisciplinares -como asistentes sociales, psicólogos, educadores y pedagogos-, e ir de la mano de las obras de recuperación del espacio urbano y la mejora de las infraestructuras de las comunidades.

Estas acciones deberán ser desarrolladas dentro de los denominados Gabinetes de Gestión Integrada Municipal (GGIM), que serán establecidos en las comunidades donde se implemente el PRONASCI y están pensadas como un programa de acción de tres fases. En la primera fase se trata de una etapa de pacificación del territorio con el objetivo de entrar y permanecer (con medidas como, por ejemplo, lucha contra el crimen organizado y la corrupción policial, control de armas y municiones, así como la recuperación de espacios y equipamientos urbanos). En un segundo momento, el objetivo debe ser conquistar a los jóvenes hacia la ciudadanía, formar y convivir, a partir de las siguientes acciones estratégicas: inclusión social de los jóvenes, capacitación de las madres como agentes creadores de paz o la substitución gradual de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública por la figura del “policía ciudadano”. Finalmente, en un tercer momento, el PRONASCI prevé el concierto del contrato social para la cohesión del territorio, o sea, cómo consolidar y mantener los objetivos alcanzados, a través de la valorización de la vida y la reducción de la criminalidad violenta, consolidando las propuestas anteriores.

²⁰ Para más información sobre el PRONASCI, véase <http://www.mj.gov.br/>

²¹ Según los datos proporcionados por los Ministerios de Salud y de Justicia, estas regiones son: Belém, Belo Horizonte, Brasilia (alrededores), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo y Vitória.

Este enfoque del fenómeno de los jóvenes en violencia armada que el Gobierno brasileño está lanzando ha generado numerosas dudas, no sólo entre los partidos de la oposición, sino también, en los medios de comunicación y la propia sociedad civil, argumentando que este tipo de política premia a los jóvenes involucrados en la criminalidad y que sólo las medidas represivas pueden ser la respuesta a este tipo de fenómeno.

Ante este debate, el Gobierno inició una serie de consultas con varias ONG locales para ver en que medida podían ser rebatidos esos argumentos y pensar en que acciones podrían llevarse a cabo dentro del PRONASCI para legitimar esta nueva aproximación al problema. Viva Rio fue una de las organizaciones consultadas en este proceso debido a su trabajo en esta temática tanto local, como regional e internacionalmente.

La primera acción conjunta entre, en este caso, el Ministerio de Justicia y Viva Rio para abordar este reto fue organizar un seminario internacional que permitiese analizar como en otras situaciones, donde existen jóvenes vinculados a la violencia armada organizada, se está intentando gestionar esta problemática sin recurrir meramente a la represión.

Movilizar la sociedad para desarmar a los jóvenes

En el seminario internacional “Desarme, Desmovilización, Reintegración y Seguridad con Ciudadanía” celebrado en Río de Janeiro, entre el 26 y 28 de septiembre de 2007 se escucharon buenas prácticas y lecciones aprendidas de cuatro países (Colombia, España, Haití y Nicaragua), que en mayor o menor medida, hacen frente a este fenómeno.

La disparidad de contextos y de niveles de violencia armada era interesante para analizar tanto medidas de prevención como de rehabilitación, y ver como ante diferentes situaciones como se gestionaba la problemática. Para Brasil, donde los índices de violencia son tan diferentes de una región a otra del país, este ejercicio resultaba especialmente interesante. Además, permitía considerar todo el ciclo del involucramiento del joven en la violencia armada, permitiendo pensar en acciones concretas para cada momento, y a la vez encuadrar todas estas acciones dentro del PRONASCI.

Por un lado, fueron analizados los casos de Colombia y Haití. Estos dos países resultaban interesantes para ver como los programas de Desarme Desmovilización y Reintegración de antiguos combatientes (DDR) ayudan a superar y gestionar situaciones de extrema violencia.

El DDR²² es un programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de actores armados normalmente implementando después de una guerra. El DDR es una oportunidad para la construcción de la seguridad, siendo uno de los ingredientes fundamentales para obtener la estabilidad y construir la paz. Por su propia naturaleza, este tipo de programas convierte a los actores armados en individuos activos para la reintegración económica y social. Aunque en la mayoría de los casos se centra en los actores armados, el objetivo último es el de alcanzar el desarrollo y la reconciliación de toda la comunidad.

²² Gleichman, Colin y Odenwald, Michael (et al) (2004) Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Frankfurt: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC.

- Desarme: recolección y control de las armas, tanto de los actores armados, como de la población civil. Esta fase debe incluiría también programas para la gestión y el control de armas.
- Desmovilización: acto formal por el cual los actores armados dejan su actividad.
- Reintegración: aquella asistencia necesaria para facilitar el acceso a las necesidades básicas de las personas desmovilizadas, así como de sus familias.

Durante el año 2006 más de 1.255.000 personas se beneficiaron de los 22 procesos de DDR que estaban abiertos en el mundo. Entre ellos, los menores representaban entre el 8-10%. El coste total de estos programas fue estimado en 2.000 millones de USD (unos 1.570 USD por persona) y tenían una duración media de ejecución de 3,5 años.²³

Algunas lecciones aprendidas de los procesos de DDR en Haití y Colombia que deberían ser tenidos en cuenta en el contexto brasileño son:

- En Haití, se consiguió un acuerdo de paz entre los grupos armados y se estableció una Comisión Nacional para el DDR, denominada Reducción de la Violencia Comunitaria.²⁴
- En Colombia, están siendo posible procesos paralelos de desmovilización colectiva (resultado de las negociaciones con grupos armados como un todo) y desmovilización individual (para aquellas personas que inician este proceso a partir de una decisión individual). Y por otro lado, también es interesante las diversas experiencias de reconciliación.

Además de considerar estas experiencias, y como se ha comentado anteriormente, era preciso analizar también situaciones en las que se diesen opciones diferentes a una mera política represiva, donde las políticas públicas se basan en acciones de detención y encarcelamiento (como, por ejemplo, las políticas de *mano dura* en países como Honduras y El Salvador) y escuchar otras voces que propugnan un trabajo diferente por parte de la policía, como en los casos de Nicaragua y de Cataluña (España).

- En Nicaragua, uno de los pocos países de América Central que no tiene un problema con las maras, gracias a la existencia de una policía preventiva, que combina acción policial con asistencia social y psicológica. Además de desarrollar un acompañamiento individualizado del joven en situación de riesgo y de su entorno.
- En Cataluña, a pesar de que los niveles de violencia juvenil de origen latinoamericano no son tan elevados, se a conseguido gestionar el problema desde un primer momento gracias al reconocimiento de estos grupos como entidades culturales (en el caso de que demostrasen abandonar toda actividad violencia o criminal) y campañas para la no estigmatización de los jóvenes simplemente por serlo o ser inmigrantes.
- Pero en Brasil también existe un ejemplo interesante que debería ser considerado, el GPAE (Grupo de Policiamiento en Áreas Especiales). Empleadas en diversos departamentos de policía, las técnicas de policiamiento

²³ Escuela de Cultura de Paz (2006) Los programas de DDR en 2006. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

²⁴ Para más información, véase: <http://www.minustah.org/pages/RVC>

orientado para la resolución de problemas constituyen una herramienta esencial para la gestión de las iniciativas de Policiamiento Comunitario en todo el mundo.²⁵ Teniendo en vista que el trabajo de policía abarca mucho más que simplemente aplicar la ley e inhibir comportamientos delictuosos, el modelo de policía comunitaria se basa en tres principios fundamentales: a) aumentar la eficiencia del servicio policial actuando de manera preventiva y pro-activa; b) invertir en el conocimiento y la creatividad de los policiales que trabajan en la línea de frente; y c) la comunidad es la gran colaboradora y evaluadora de la eficiencia del trabajo policial.

Las conclusiones del seminario, sirven también para poner el punto y final a este documento. El debate final se centró en que si bien es cierto que los principales actores del elevado nivel de violencia en Brasil son las facciones de drogas y criminosas altamente organizadas y estructuradas, con armamento y entrenamiento de guerra, como ya se ha reiterado, Brasil no se encuentra en una situación que pueda ser considerada de guerra. Pero a la vez, esto no debería ser un impedimento, ya que siendo un país democrático, desarrollado y con instituciones plenamente constituidas. No sería precisamente por todo ello más fácil aplicar en estos casos algunas de las herramientas internacionales para la reducción de la violencia. Pero ¿cuáles son estas herramientas y como implementarlas adaptándolas a la realidad brasileña? Es ese proceso el que está actualmente en discusión.

Este proceso que ahora se inicia debe centrar sus acciones en desarmar los grupos armados organizados, movilizar la sociedad e integrar a los jóvenes marginados en la sociedad, o lo que se acaba denominando como un proceso de Desarme, Movilización e Integración (DMI). Algunas acciones concretas dentro de este DMI serían: a) continuar las campañas de recolección de armas y la defensa del actual Estatuto del Desarme (legislación sobre el control de armas que ha provocado la reducción del número homicidios en todo el país), b) movilizar a todos los actores sociales para aceptar que es legítimo el diálogo con los grupos armados y con los jóvenes que participan de ellos a través de campañas de sensibilización y capacitando a la policía para que dialogue tanto con la comunidad como con los jóvenes, y c) integrando a todas aquellas niñas y jóvenes nunca hasta habían tenido acceso ahora podían acceder a los programas sociales del gobierno²⁶.

En Brasil nunca antes la Seguridad y el Desarrollo habían estado tan relacionados ni habían sido el objeto del principal programa de la agenda gubernamental ni nunca se había abierto una oportunidad para buscar una salida real al problema de la violencia armada. El camino no es fácil, pero es el momento del cambio.

²⁵ La Unión Europea dio 6,5 millones de euros para capacitar a las fuerzas policiales brasileñas en materia de derechos humanos (fuente: <http://www.hrw.org/portuguese/docs/2006/01/18/brazil12424.htm>, visitada en 30/08/2006.

²⁶ Para ver más información sobre el seminario véase el portal <http://www.comunidadsegura.org>

Bibliografia

- Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. Series Políticas Sociales nº32, CEPAL, 56 pág.
- Cano, Ignacio (1997) Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER.
- Caravana Comunidade Segura (2007) O impacto da violência em crianças e jovens. Rio de Janeiro: Viva Rio.
- Dowdney Luke (2003) Crianças do Tráfico – Um Estudo de Caso de Crianças em Violência Armada Organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Viva Rio/ISER, 7 Letras.
- Dowdney, Luke (2005) Ni Guerra ni Paz. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Escuela de Cultura de Paz (2006) Los programas de DDR en 2006. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Galeria, Jessica y Moura, Tatiana (2006) Mulheres e meninas em contextos de violência armada: Um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Gleichman, Colin y Odenwald, Michael (et al) (2004) Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Frankfurt: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC.
- Godnick, William y Vázquez, Helena (2003) “Control de las Armas Pequeñas y Ligeras en América Latina”, Serie América Latina núm. 1 (versión en español), Internacional Alert, accesible en <http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=69/>
- Kaldor, Mary (1999) New and old wars. Organized violence in a global era. Standford: Standford University Press.
- Luz, Daniel (2002) “Rio de Janeiro, La Ciudad Maravillosa?”. Revista Amnistía Internacional España. Madrid: Amnistía Internacional
- Luz, Daniel (2006) Observatorio Parlamentario sobre control de armas pequeñas y ligeras. Estocolmo: Foro Parlamentario.
- Moura, Tatiana (2007) Rostos Invisíveis da Violência Armada. Rio de Janeiro: Ed. 7 Letras.
- OMS (2002) World Report on Violence and Health, OMS, Ginebra.
- Pérez, Rebeca (2007) “É possível um processo de DDR no Brasil?” en <http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/36548>, visitado el 16/10/2007
- Pérez, Rebeca y Huguet, Clarissa (2007) “Children and Organised Armed Violence”. Child Soldiers Newsletter nº 15, Londres en <http://www.child-soldiers.org/library/newsletters>
- United Nations (2006) Study by the UN Secretary General on Violence against Children (A/61/299). New York.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2006) Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil. Rio de Janeiro: UNESCO.