

De rol van de overheid in de escalatie van geweld in Latijns Amerika



Dekker, M. (Maarten)

3618986

Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdstuk I: Het concept geweld	8
Hoofdstuk II: Wetenschappelijke kader van repressieve en preventieve maatregelen.....	80
Hoofdstuk III: Geweld in Latijns-Amerika: Verschillende verklaringen	133
Hoofdstuk IV: El Salvador.....	26
I Achtergrond	26
II Overheidsbeleid omtrent de <i>maras</i> in de periode 2000 tot heden.....	29
III De effecten van het beleid op geweld	36
IV Conclusie	48
Hoofdstuk IV: Nicaragua	50
I Achtergrond	50
II Overheidsbeleid omtrent pandillas in de periode 2000 tot heden	54
III Uitwerking op geweld	58
IV Conclusie	66
Hoofdstuk V: Eindconclusie	67
Bibliografie	

Geweld in Latijns-Amerika

Over the last decade, Latin America has reduced poverty, lowered inequalities, and achieved significant economic growth. These remarkable accomplishments have helped boost human development and, thereby, improved the lives of many. Notwithstanding these achievements, however, levels of violence and crime in the region have climbed.¹ - Helen Clark, bestuurder van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP)

Inleiding

In 2014 brengen de Verenigde Naties (VN) een rapport naar buiten met een positieve constatering: wereldwijd zijn gewelddadige incidenten aan het afnemen. Desondanks waren de bevindingen van het rapport voor Latijns-Amerika, waartoe in de berekeningen van de VN ook het Caribisch gebied en Midden-Amerika horen, minder positief. In tegenstelling tot de wereldwijde trend, was het geweld in Latijns-Amerika namelijk toegenomen. Op basis van het aantal moorden is de regio zelfs opgeklommen tot het meest gewelddadige continent ter wereld en de VN spreekt zelfs van een epidemie van geweld. Uit gegevens van de VN blijkt dat in 2014 een derde van het aantal moorden wereldwijd in Latijns-Amerika plaatsvonden, namelijk 450.000 moorden. Dit terwijl in de regio slechts acht procent van de wereldbevolking woont. Maar liefst veertien landen uit Latijns-Amerika zijn terug te vinden in de lijst van de twintig landen met de hoogste moordratio ter wereld.² Deze trend neemt ook vandaag de dag nog altijd toe, zo sterk dat de intensiteit van geweld vergelijkbaar is met, en in sommige gevallen zelfs erger dan in de jaren tachtig, toen de meeste landen in Latijns-Amerika werd geteisterd door oorlog. Met name de laatste jaren is er sprake van een sterke stijging van aantal moorden.

De economische gevolgen van dit grote aantal moorden zijn enorm. Volgens de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) zou het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Latijns-Amerika vijftientwintig procent hoger liggen wanneer het geweld op hetzelfde niveau zou liggen als dat van de rest van de wereld.³ Bovendien heerst de angst, met name in de Verenigde Staten (VS), dat het geweld ook naar andere regio's zal overslaan. Het vinden van een oplossing voor het toenemend

¹ H. Clark e.a., 'Regional Human Development Report 2013-2014 Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America' *United Nations Development Programme report 2013-2014* (versie november 2013), (2 oktober 2015).

² Ibidem.

³ C. William, 'Crime, Democracy, and Development in Latin America', *Policy Papers on the Americas* 14 (2003) 8.

geweld heeft daarom veel prioriteit voor overheden, de internationale gemeenschap en non-gouvernementele organisaties.

Over de te volgen strategie lopen de meningen echter sterk uiteen. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende visies die bestaan over de oorzaken van het geweld. Lange tijd werd aangenomen dat het geweld voornamelijk voortkwam uit de grote inkomensongelijkheid en armoede in het continent. Een gedachte die nog steeds breed wordt aangehangen is dat overheden zich moeten focussen om economische problemen te verhelpen om zo geweld te laten afnemen.⁴ Opmerkelijk genoeg zijn juist deze economische factoren de laatste decenia aanzienlijk verbeterd, zoals ook blijkt uit het citaat van Helen Clark. Zo is het BBP van Latijns-Amerika met 30 procent toegenomen ten opzichte van het vorige decennium en is er een sterke afname waarneembaar van zowel ongelijkheid, armoede als publieke schulden.⁵

Er is hierdoor heeft een belangrijke verschuiving opgetreden binnen het academisch debat over de oorzaken van geweld in Latijns-Amerika. Steeds vaker wordt het huidige geweld verklaard door een drastische stijging van jeugdgeweld en de opkomst van jeugdbendes, die in Latijns-Amerika overwegend *pandillas* of *maras* worden genoemd. Zij zijn verspreid over de hele regio en maakten zich aanvankelijk vooral schuldig aan diefstal en andere lichte vergrijpen, maar ook waren moorden tussen rivaliserende jeugdbendes niet ongebruikelijk.⁶ Het afgelopen decennium hebben de jeugdbendes zich ontwikkeld en zijn zij in toenemende mate ook geweld tegen burgers gaan gebruiken. Bovendien kan de internationale drugshandel als mogelijke verklaring voor het huidige geweld kan worden gezien.

Het VN-Bureau ter Bestrijding van Drugs en Misdad (UNODC) claimt dat jeugdbendes samen met criminele organisaties verantwoordelijk zijn voor 30 procent van de moorden in Latijns-Amerika en dat hun rol in het dodelijk geweld al jaren aan het toenemen is.⁷ De Economische Commissie van Latijns-Amerika (CELAC) gaat nog verder en claimt dat jongeren in een meerderheid van de geweldsincidenten betrokken zijn.⁸ Onder de bevolking van Latijns-Amerika heerst grote angst voor jeugdjeugdbendes. Zij beschouwt jeugdbendes als een groter probleem dan corruptie of

⁴ Anoniem, 'It has been proven, less inequality means less crime' (versie 4 september 2014) <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/09/03/latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen> (14 oktober 2015)

⁵ S. Sosa, 'A Bumpy Road Ahead', *Finance and Development* 50 (2013) 3.

⁶ D. Rodgers, 'Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey', *Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 4* (1999) 14-22.

⁷ H. Clark, 'Regional Human Development Report 2013-2014 Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America'

⁸ J. L. Rocha, 'Why No Maras in Nicaragua?' (versie augustus 2006), <http://www.envio.org.ni/articulo/3351> (14 oktober 2015)

werkloosheid.⁹ Met name in Midden-Amerika worden jeugdbendes door de bevolking als hoofdoorzaak gezien van het geweld en door de media in deze landen regelmatig omschreven als een 'maatschappelijke ziekte' die moet worden vernietigd.¹⁰

De wijze waarop in Latijns-Amerika naar de jeugdjeugdbendes wordt gekeken heeft ten grondslag gelegen aan een repressief beleid om jeugdbendes aan te pakken. Zoals beleidsanalist Kate Swanson omschrijft: 'Fear of crime is pervasive across Latin America. Public insecurity shapes government agendas, as local politicians pledge a *mano dura*, or an iron fist, to get tough on crime.'¹¹ Deze benadering om criminaliteit te bestrijden, bekend als *mano dura* (harde hand), is kenmerkend voor Latijns-Amerikaanse overheden. De meeste Latijns-Amerikaanse landen maken gebruik van *hard power* waarbij zwaar bewapende politie en militairen proberen om het gebied, dat *de facto* in handen is van criminele organisaties en jeugdbendes, terug te veroveren en te controleren, in de hoop het geweld te reduceren.¹² De voorkeur voor de gemilitariseerde benadering wordt onderstreept door een stijging van 42 procent aan overheidsuitgaven aan defensie in de regio in de periode 2000-2010.¹³ Het aantal moorden is in dezelfde periode met 12 procent toegenomen, dus het is de vraag in hoeverre deze strategie heeft gewerkt.

De meningen over deze benadering lopen dan ook sterk uiteen. Overheden wijzen op het grote aantal bendeleden dat dankzij de maatregelen de achter de tralies is gezet.¹⁴ Er zijn ook voorbeelden te noemen van landen waar een sterke daling van geweld plaatsvond na de implementatie van repressief beleid. Sommige academici wijzen op de nadelen en claimen dat dit beleid leidt tot verharding van de jeugdbendes die hierdoor gewelddadiger worden.¹⁵

Hoewel de repressieve benadering kenmerkend is voor de manier waarop Latijns-Amerikaanse overheden jeugdbendes trachten te bestrijden, zijn er ook overheden die kiezen voor een alternatieve benadering, de *mano amiga* (vriendelijke hand). Deze benadering tracht geweld aan te pakken door gebruik te maken van preventieve maatregelen met als doel te voorkomen dat

⁹ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (14 oktober 2015).

¹⁰ D. Rodgers, Conference Paper: 'Youth gangs and perverse livelihoods strategies in Nicaragua: Challenging certain preconceptions and shifting the focus of analysis, in: *New frontiers of social policy* (London 2005) 2-14.

¹¹ K. Swanson, 'Zero Tolerance in Latin America: Punitive Paradox in Urban Policy Mobilities', *Urban Geographyp* 37 (2013) 972.

¹² V. Felbab-Brown, 'Bringing the state tot the slum: confronting organised crime and urban violence in Latin america', *Latin America Initive at Brookings* (2011) 3-6.

¹³ A. Isacson, 'Why Latin America is rearming', *Advocy for Human Rights In Latin America* (versie 4 februari 2011) http://www.wola.org/commentary/why_latin_america_is_rearming (12 oktober 2015) 11-13.

¹⁴ Aguilar, M. Carranza, 'Las maras y pandillas como actores ilegales de la región', *Organización de los Estados Americanos* (versie 2010), https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20y%20pandillas%20como%20actores%20ilegales%20de%20la%20regi%C3%B3n.pdf (15 oktober 2015) 10-18.

¹⁵ Ibidem

jongeren zich bij een bende aansluiten en door rehabilitatie te bieden aan actieve bendeleden.¹⁶ Ook over deze benadering wordt betwijfeld wat de effecten ervan deze kunnen zijn op geweld. Zo stellen sommige academici dat dergelijke maatregelen niet in staat zijn de “echte” problemen, als geweld en criminaliteit, aan te pakken.¹⁷

Rond het jaar 2000 is het bestrijden van jeugdbendes een prioriteit geworden voor veel Latijns-Amerikaanse overheden. Ondanks de discussies over de effecten ervan, hebben overheden overwegend voor repressieve maatregelen gekozen. Maar tot op heden lijkt deze strategie niet te hebben geleid tot een afname van geweld, het aantal moorden is immers toegenomen.

Daarom rijst de vraag welke effecten overheidsbeleid omtrent jeugdbendes heeft gehad op geweld in Latijns-Amerika in de periode 2000 tot op heden. Zoals verschillende mensenrechtenorganisaties beweren heeft het repressief beleid omtrent jeugdbendes juist geleid tot een verharding van de bendes. Het is daarom interessant om te bekijken of repressief beleid heeft geleid tot meer geweld. En of het alternatief, een beleid gericht op preventie en rehabilitatie van jongeren, heeft geleid tot een afname van geweld.

In de literatuur is reeds onderzoek gedaan naar de effecten van overheidsbeleid op geweld. Maar hierbij lag de focus lange tijd op economische maatregelen en dit maakt een groot deel van de literatuur achterhaald. Anders gezegd, economische factoren zijn minder bepalend op het huidige geweld dan lange tijd werd aangenomen. Dat in verschillende landen het geweld is geëscaleerd na de implementatie van *mano dura* lijkt te wijzen op negatieve effecten van dit beleid op geweld. Wellicht dat het overheidsbeleid een grotere invloed heeft op het geweld dan wordt aangenomen.

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag zal eerst een duidelijk beeld worden geschetst van het begrip geweld dat in deze paper gebruikt wordt. Er bestaan enorm veel verschillende concepten van geweld. Moet politieoptreden worden beschouwd als geweld, of kan men niet spreken van geweld wanneer de handeling op legale gronden plaatsvindt? Het is bijvoorbeeld niet reëel om een causaal verband van overheidsbeleid omtrent criminele organisaties en pesten op de werkvloer aan te tonen. Daarom wordt in het eerste hoofdstuk een afbakening gemaakt van het concept geweld dat gedurende dit onderzoek gebruikt wordt.

Het tweede hoofdstuk gaat in op het debat tussen repressief en preventief beleid om criminaliteit en geweld tegen te gaan. Hierbij wordt een theoretisch kader geschetst waarin dit onderzoek kan worden geplaatst. Dit is van belang om een beeld te krijgen van beide benaderingen inhouden, en ook van de belangrijkste voor- en nadelen ervan, volgens academici.

¹⁶ L. Reisman, ‘Breaking the Vicious Cycle: Responding to Central American Youth Gang Violence’, *SAIS Review* 26 (2006) 147-152.

¹⁷ A. Verma, *Global Community Policing: Problems and Challenges* (New York 2012) 225-226.

Het derde hoofdstuk gaat in op de verschillende verklaringen die worden gegeven voor het geweld in Latijns-Amerika. Geweld is multicausaal en daarom is een bespreking van de uiteenlopende theorieën van belang. Daarom worden, op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, de belangrijkste economische, historische-culturele en sociale benaderingen gebruikt. Er zal dan ook niet getracht worden deze theorieën te weerleggen als onjuist, maar wel zal aangetoond worden dat de genoemde factoren een minder bepalende invloed hebben op het huidige geweld dan vaak wordt aangenomen.

In het vierde en vijfde hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen twee landen, om de effecten van repressief en preventief beleid op geweld te kunnen analyseren. El Salvador en Nicaragua hebben veel overeenkomsten, maar verschillen zowel wat betreft hun beleid ten aanzien van criminele organisaties, als wat betreft de intensiteit van geweld. Beide landen liggen in Midden-Amerika, waar ze alleen worden gescheiden door Honduras. Ze hebben een vergelijkbaar aantal inwoners, een nagenoeg gelijke verdeling van etniciteit en een hoge mate van urbanisatie.¹⁸ Verder zijn ook verschillende economische factoren vergelijkbaar. Zo leeft in beide landen een groot deel van de bevolking van minder dan 1,90 US\$ per dag en is er sprake van een hoge inkomensongelijkheid, al kent Nicaragua een veel lager BBP.¹⁹ Ook historisch gezien zijn de overeenkomsten groot, beide landen waren lange tijd koloniën van de Spanje, en zijn na de onafhankelijkheid geteisterd door burgeroorlogen die pas in het eind jaren negentig werden beëindigd. Een andere belangrijke gelijkenis, in het kader van dit paper, is de grote aanwezigheid van jeugdbendes in beide landen.

	El Salvador	Nicaragua
Inwoners	6.213.730	6.071.045
BBP in US\$	23,816	0,10
Moordratio 2015	104.2	8.7
Aantal agenten	22.055	11.732
Aantal militairen	24.799	10.400
Gem.wapens per 100.000 inwoners	5.8	7.7
Per. onder armoedegrens	3.2%	10.3%

Tabel 1: Vergelijking El Salvador en Nicaragua
Bron: Wereldbank en Small Arms Survey

Naast de vele gelijkenissen zijn er ook een aantal belangrijke verschillen tussen beide landen. Zo hebben beide overheden een andere strategie om jeugdbendes te bestrijden. Ook de intensiteit van het geweld in beide landen is erg verschillend. Volgens schattingen van de forensische eenheid van de politie in El Salvador en de Wereldbank, heeft El Salvador een moordratio van 104.2 moorden per 100.000 inwoners in 2015. El Salvador is op basis van deze statistieken het meest gewelddadige

¹⁸ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (14 oktober 2015).

¹⁹ Anoniem, 'La pobreza se arraiga en el país', *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (versie 11 december 2007) <http://www.un.org/es/globalissues/development/> (22 oktober 2015).

land ter wereld. Daarentegen heeft Nicaragua met een moordratio van 8.7 één van de laagste moordratios in de regio.²⁰

In het vierde hoofdstuk wordt het beleid van El Salvador geanalyseerd. Omdat militarisering en het uitdelen van hoge straffen een belangrijk aspect is van het *mano dura* beleid wordt gekeken naar het inzetten van politie en militaire in openbare ruimte. Hierbij wordt onder andere gekeken naar beleidsdocumenten en naar de overheidsuitgaven aan defensie en politie. Door te kijken naar fataal politiegeweld kan worden geanalyseerd hoe overheden direct bijdragen aan geweld. Verder wordt gekeken of op grote schaal arresteren van bendeleden heeft bijdragen aan ontwrichting van jeugdbendes en welke uitwerking dit heeft gehad op geweld. Hiervoor wordt naast de beschikbare wetenschappelijke literatuur gebruik gemaakt van interviews met bendeleden, krantenartikels, rapporten van de Wereldbank en de VN, politierapporten van El Salvador en analyses van het Forensisch Instituut van El Salvador.

Het vijfde hoofdstuk analyseert de effecten van een preventief beleid in Nicaragua. Hierbij wordt gekeken naar wat het beleid precies inhoudt en wat de effecten zijn geweest op het geweld. Door te kijken naar beleidsdocumenten en wetwijzigingen wordt gekeken wat het preventieve beleid precies inhoudt. Vervolgens wordt op basis van rapporten van de VN, de Wereldbank en de nationale politie, krantenartikels en moordstatistieken, geanalyseerd wat de effecten van het beleid zijn geweest op het geweld. Ten slotte worden de resultaten van de vorige paragrafen vergeleken in de eindconclusie. Hierdoor kan een bijdrage geleverd worden aan overheidsbeleid met betrekking tot jeugdbendes en aan de effecten die dit kan hebben op geweld.

²⁰ Anoniem, 'PNUD destaca baja tasa de homicidios y de robos en Nicaragua', *La Prensa*, 27 mei 2014

Hoofdstuk 1: Het concept van geweld

Het definiëren van geweld is binnen de academische wereld een waar mijnenveld. Zoals Willem de Haan, theoreticus op het gebied van criminologie, aangeeft: 'The concept of 'violence' is notoriously difficult to define because as a phenomenon it is multifaceted, socially constructed and highly ambivalent'.²¹ Het concept is inconsistent in de manier waarop geweld wordt bestraft of juist wordt toegestaan. Bijvoorbeeld: het inzetten van politie om een protest te beëindigen kan worden gezien als een vorm van geweld, terwijl het ook als een legale vorm van dwang kan worden beschouwd om de orde te handhaven. Verder is geweld sociaal bepaald in de zin dat historische of culturele achtergronden sterk bepalen of iets als geweld wordt gedefinieerd of niet. Het concept geweld is veelzijdig omdat er vele vormen van geweld bestaan, zoals bijvoorbeeld seksueel geweld, huiselijk geweld, jongeren door jongeren, geweld binnen een relatie etc.

Ondanks de verschillende visies op geweld wordt meest gangbare vorm als volgt gedefinieerd: "an intentional use of force or power with a predetermined end by which one or more persons produce physical, mental (psychological), or sexual injury, injure the freedom of movement, or cause the death of another person or persons (including him or herself)".²²

In deze paper zal met name worden gefocust op het laatste aspect, dood door schuld, ofwel moord. Niet omdat fysiek geweld per definitie ernstiger is dan bijvoorbeeld psychologisch geweld, maar deze keuze een praktische grondslag. Het is moeilijk te onderzoeken in hoeverre het beleid omtrent jeugdjeugdbendes heeft geleid tot psychologische schade. Daarnaast zijn moordstatistieken veel betrouwbaarder dan statistieken over andere vormen van geweld. Enerzijds doordat overheden andere vormen niet registreren vanwege gebrekkige institutionele capaciteiten. Anderzijds worden geweldsincidenten vaak niet gemeld omdat mensen bang zijn dat de politie met criminelen samenwerkt en daarom bang zijn voor vergeldingsacties.²³

De landelijk moordstatistieken vormen het voornaamste uitgangspunt van deze paper. Deze cijfers geven een goede indicatie van de intensiteit van geweld en de statistieken van deze vorm van geweld zijn het meest accuraat.²⁴ Volgens de Wereld Gezondheid Organisatie vinden er, op iedere moord, 24 niet-fatale vormen van geweld plaats.²⁵ Het aantal moorden is dus een goede indicator van de intensiteit van geweld in het algemeen.

²¹ W. J. M. de Haan ed., *Violence as an essentially contested concept* (New York 2008) 28.

²² H. Berkman, 'Social Exclusion and Violence. Washington' *Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank Working paper* 613 (2007) 6.

²³ I. Arriagada, 'Latin America Violence and Citizen Security' *Latin American Studies Association* 70 (2001) 19.

²⁴ S. N. Kelvas, *The logic of violence and civil war* (Cambridge 2006) 20.

²⁵ P. Imbusch, 'Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review', *International journal of conflict and violence* 5 (2011) 24.

Een andere vorm van geweld waar de focus op ligt in deze paper is politie- en militairgeweld. Met name omdat het vergroten van het aantal militairen en agenten een van de belangrijkste maatregelen is binnen *mano dura*. Geweld door veiligheidstroepen is geen onbekend fenomeen in Latijns-Amerika en nog altijd is het aantal incidenten waarbij de politie geweld gebruikt tegen burgers, in meerdere landen binnen Latijns-Amerika, erg hoog.²⁶ Het is daarom mogelijk dat het *mano dura* beleid direct geleid heeft tot een toename van geweld, simpelweg door de toename van geweld gepleegd door agenten.

Er wordt in deze paper geen onderscheid gemaakt tussen politiegeweld door zelfverdediging of illegaal geweld. Ten eerste worden veel incidenten niet onderzocht of afgedaan als zelfverdediging. Er komen regelmatig video's naar buiten waarop te zien is dat een agent buitensporig geweld gebruikt, maar toch niet veroordeeld wordt. Ten tweede heeft ieder land eigen wetgeving. Dit betekent dat in sommige landen agenten en militairen meer bevoegdheid krijgen om dwang te gebruiken dan in andere landen. Onder *mano dura* zijn verschillende wetswijzigingen doorgevoerd die de bevoegdheden van de politie vergroten. Hierdoor worden minder snel agenten vervolgd omdat meer vormen van geweld geoorloofd zijn en zij dus meer geweld zijn gaan gebruiken. In deze studie wordt daarom gebruik gemaakt van cijfers die alle fatale incidenten van politie- of militaire geweld omvatten. Hierbij zal vooral gekeken worden naar peilingen onder de bevolking, gegevens van mensenrechtenorganisaties en onderzoekscentra. Moord gelinkt aan criminele organisaties en politiegeweld zijn goede statistieken om de effecten van het beleid op geweld te toetsen.

Kortom, de voornaamste uitgangspunten in deze paper, om de effecten van geweld te toetsen, zijn moordstatistieken en politiegeweld.

²⁶ J. M. Cruz, 'Police Abuse in Latin America', *USAID Americas Barometer Insights* 11 (2009) 1-2.

Hoofdstuk 2: Wetenschappelijke kader van repressieve en preventieve maatregelen

Het debat over de effecten op geweld van repressieve en preventieve maatregelen is te herleiden tot een breder debat over de vraag of overheden meer invloed uitoefenen door middel van samenwerking en overtuiging of door middel van dwang. De voorstanders van de eerste strategie geven de voorkeur aan de *soft approach*. De formulering van deze benadering komt sterk overeen met Joseph Nye's idee van *soft power* binnen de geopolitiek (1990). De Amerikaanse historicus Nye definieert *soft power* op de volgende manier: "the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payment"²⁷. *Soft power* heeft als doel de andere partij te overtuigen van jouw waarden en jouw doelen, door middel van van overtuiging en dialoog. Hoewel er geen universeel concept is van deze benadering wordt algemeen aangenomen dat, op nationaal niveau, de nadruk ligt op sociale programma's, waarbij de politie sociale diensten verleent en meer op maatschappelijk werk gericht is.²⁸ Het idee hierachter is dat de band tussen politie en gemeenschap wordt versterkt, met de overtuiging dat hierdoor criminaliteit wordt gereduceerd.

Er bestaan veel twijfels of de *soft approach* wel tot de gewenste resultaten kan leiden. Zo kan juist het verlagen of verminderen van straffen leiden tot meer criminaliteit en geweld, omdat de kosten van een criminele handeling lager worden, waardoor het afschrikkende effect verdwijnt.²⁹ Verder vragen sommige academici zich af of het model wel toepasbaar is in Latijns-Amerika. Zo zijn geschikte agenten en sterke instituties nodig om deze benadering effectief te kunnen uitvoeren. De sterke mate van corruptie binnen instituten maken deze benadering daarom problematisch.³⁰ In Latijns-Amerika zijn meerdere zaken bekend waarbij politici en politie samenwerken met criminelen en zo zelf de rechtstaat ondermijnen. Een ander kritiekpunt is dat de effecten van een *soft approach* moeilijk meetbaar zijn, terwijl de bevolking, en ook de politici, directe resultaten willen zien.

Veel overheden prefereren daarom als aanpak het vergroten van de aanwezigheid van politie en het vergroten van het aantal arrestaties. Zo laat de staat aan de bevolking zien dat er opgetreden wordt tegen de problemen. Deze *hard approach* is te herleiden naar het concept *hard power*. De politiek analist Daryl Copeland omschrijft *hard power* als volgt: "Hard power is about compelling your adversary to comply with your will through the threat or use of force.. seeks to kill, capture, or defeat an enemy... relies ultimately on sanctions and flows from the barrel of a gun."³¹ Het beleid van

²⁷ J. Nye, 'Soft Power: The Means to Success in World Politics', *Foreign Affairs* 83 (2004) x.

²⁸ Trojanowicz, B. Bucqueroux ed., *Community policing: A contemporary perspective*. (Cincinnati 1990) 104-111.

²⁹ E. Hagg, 'On Deterrence and the Death Penalty', *Journal of Criminal Law and Criminology* 60 (1969) 154.

³⁰ R. C. Davis, 'Community policing: Variations on the Western model in the developing world', *Police Practice and Research* 4 (2003) 10.

³¹ D. Copeland, 'Hard Power, Soft Power, and Talking to the Taliban' (versie 30 januari 2010), <http://>

overheden ten opzichte van criminelen berust vaak op deze vorm van macht. Door het straffen van wetsovertreders, dwingt de staat als het ware haar burgers zich aan de wet te houden, in de veronderstelling dat hiermee potentiële geweldplegers worden afgeschrikt. De overtuiging is dat door het strikt naleven van de wet criminaliteit wordt gereduceerd.

Verschillende academici tonen aan dat volgens hen deze benadering ook effectief is.³² Zo concludeerden de onderzoekers F. E. Zimring, G. Hawkins en S. Kamin, gespecialiseerd in strafrecht, in het boek *Three Strikes and You're Out* dat in California de criminaliteit afnam nadat de straffen werden verhoogd. Zij beargumenteren dat, door het verhogen van gevangenisstraffen het aantal criminelen in de maatschappij afneemt. Volgens hen betekent een afname van criminelen ook een afname van criminaliteit.³³ Anderen wijzen erop dat ook de symboliek van straffen van belang is. Zo stelt Barbara Hudson, specialist op het gebied van criminologie en penologie, dat door criminaliteit zwaarder te bestraffen de staat een signaal afgeeft dat de maatschappij criminaliteit serieus neemt en afkeurt.³⁴

Ook in Latijns-Amerika zijn enkele voorbeelden waaruit blijkt dat hard optreden tegen criminaliteit effect kan hebben op het voorkomen van geweld. Zo is in Sao Paulo het aantal moorden in de periode 2000-2010 met 40 procent afgenomen. Volgens sommige academici kan dit worden toegeschreven aan het gehanteerde *zerotolerance* beleid, waarbij hoge straffen voor kleine vergrijpen worden opgelegd.³⁵

Ondanks enkele positieve voorbeelden van de gevolgen van de harde benadering is er ook kritiek. Critici menen dat de criminalisering van kleine vergrijpen met name de sociale onderlaag raakt, omdat zij vanwege armoede eerder genoodzaakt zijn de wet te overtreden. Hierdoor kan een gefrustreerde, buitengesloten sociale onderlaag ontstaan die op gespannen voet komt te staan met de politie.³⁶ Bovendien stellen verschillende onderzoekers dat repressieve maatregelen kunnen leiden tot het verharderen van gangs en criminele organisaties, omdat zij zich genoodzaakt voelen zich te verzetten tegen de politie om te overleven.³⁷

www.guerrilladiplomacy.com/2010/01/hard-power-soft-power-and-talking-to-the-taliban/ (22 oktober 2015)

³² W. Bratton, *Turnaround: how America's top cop reversed the crime epidemic* (New York 1998) 367–390.

³³ F. Zimring, G. Hawkins, S. Kamin, *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California* (Oxford 2001) 94.

³⁴ B. Hudson, 'Restorative Justice and Gendered Violence: Diversion or Effective Justice?', *British Journal of Criminology*.42 (2002) 619-21.

³⁵ R. Pachico, 'Northeast Brazil Suffers Highest Gun Deaths: Study' (versie 11 maart 2013), <http://www.insightcrime.org/news-briefs/northeast-brazil-suffers-highest-gun-deaths-study> (12 november 2015)

³⁶ C. Pollard, 'Zero tolerance: short term fix, long-term liability', in N. Dennis ed., *Zero tolerance: policing in a free society* (London 1997) 31-36.

³⁷ J. Aguillar, L. Miranda. 'Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador', in: J. Cruz ed., *Maras y pandillas en Centro America* (San Salvador 2002) 39-41, 45-51.

Er bestaat nog veel discussie over de effecten die beide benaderingen kunnen hebben op het voorkomen van criminaliteit en geweld. Ook is er weinig bekend over welke factoren de resultaten kunnen beïnvloeden. Anders geformuleerd: er is geen consensus waarom beide benaderingen in sommige gevallen succesvol lijken te zijn in het reduceren van geweld, en in andere gevallen weer niet. Het is daarom belangrijk dat er meer onderzoek gedaan wordt naar de effecten van beide benaderingen, en met name naar welke vorm het meest effectief is.

Hoofdstuk 3: Geweld in Latijns-Amerika: Verschillende verklaringen

Geweld heeft eeuwenlang een rol gespeeld in Latijns-Amerika. Even lang is getracht het gewelddadige karakter van Latijns-Amerika te verklaren. Om een einde te kunnen maken aan het geweld, moeten de belangrijkste factoren worden begrepen. De meeste onderzoekers zijn het er over eens dat geweld voorkomt uit meerdere factoren.³⁸ Desalniettemin trachten zij te onderzoeken welke factoren het meest bepalend zijn, zodat er een oplossing gevonden kan worden voor de escalatie van geweld. In dit hoofdstuk worden de meest gangbare verklaringen voor het geweld in Latijns-Amerika besproken. Verschillende verklaringen worden nog steeds als meest bepalende factoren gezien. Dit terwijl het de vraag is in hoeverre deze verklaringen ook het hedendaagse geweld kunnen verklaren. De verklaringen worden opgedeeld in economische, historische en sociale benaderingen.

3.1 Slechte economische omstandigheden en perspectieven

In het invloedrijke boek *Why Nations Fail* gaan de econoom Daron Acemoglu en de politicoloog James A. Robinson in op de vraag hoe het komt dat de wereld is opgedeeld in welvarende en arme landen. Ter illustratie beschrijven zij Nogales, een stad gelegen in zowel de Verenigde Staten als in Mexico, die wordt verdeeld door een hek. De twee stadsdelen liggen erg dicht bij elkaar, toch is het verschil in welvaart enorm. Acemoglu en Robinson stellen dat het contrast kan worden verklaard door de verschillende instituties in beide staten, bepaald door een afwijkende koloniale geschiedenis. De Britse kolonisten in Noord Amerika implementeerden *inclusieve instituties* die onder andere eigendomsrechten verzekerden waardoor investeringen in nieuwe technologieën werden gestimuleerd en die daardoor bijdroegen aan economische groei. De kolonisatie onder Spaanse heerschappij werd gekenmerkt door het implementeren van *exclusieve instituties* die gericht waren op het exploiteren van goud waarbij de inheemse bevolking werd uitgebuit: een kleine minderheid controleerde de macht en de welvaart waardoor enorme ongelijkheid ontstond en door de instituties werd deze situatie in stand gehouden.³⁹ Deze instituties dragen niet bij aan economische groei wanneer de bronnen zijn uitgeput, resulterend in armoede. Daarnaast creëert het model ongelijkheid waarbij macht en welvaart in de handen is van een kleine elite: 'Though these institutions generated a lot of wealth for the Spanish Crown and made the conquistadors and their descendants very rich, they also turned Latin America into the most unequal continent in the world

³⁸ H. Berkman, 'Social Exclusion and Violence', *Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank Working paper* 613 (2007) 6.

³⁹ D. Acemoglu., J. A. Robinson, *Why nations fail* (New York 2012) 4-15, 40-48.

and sapped much of its economic potential.⁴⁰ De manier waarop de instituties zich hebben ontwikkeld is volgens deze auteur nog steeds de voornaamste reden waarom Noord-Amerika welvarend is, terwijl Latijns-Amerika, wordt gekenmerkt door armoede en ongelijkheid.

Hoewel de auteurs niet specifiek ingaan op geweld als mogelijk gevolg van armoede en ongelijkheid, worden deze factoren door verschillende academici, politici en internationale organisaties gezien als één van de grootste oorzaken gezien van het geweld in Latijns-Amerika. Zowel de VN, als de Wereldbank hebben lange tijd aangevoerd dat het gebrek aan economische groei en ongelijkheid ten grondslag heeft gelegen aan het ontstaan van geweld binnen de regio.

Ook belangrijke organisaties en academici binnen Latijns-Amerika zelf zien in de gebrekkige economische ontwikkeling een broedplaats van geweld.⁴¹ Zo benadrukte Alicia Bárcena, uitvoerend secretaris van de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Staten (CELAC) tijdens een toespraak in Santiago 13 januari 2012 dat in landen waar sprake is van grote inkomensongelijkheid ook de kans op een intensivering van geweld groter is. Daartegenover draagt economische groei en een beter distributie van investeringen bij aan het vermijden van geweld.⁴² Binnen de literatuur is meerdere malen een correlatie aangetoond tussen armoede, en inkomensongelijkheid en geweld, zowel in Latijns-Amerika als in andere landen in de wereld.⁴³ Zo heeft de econoom Isaac Ehrlich een zeer plausibele theorie over de wisselwerking tussen armoede en geweld. Volgens hem zijn (potentiële) criminelen rationele actoren die een afweging maken of de voordelen van een illegale handeling opweegt tegen de nadelen. Dit betekent dat een persoon die een laag, of zelfs geen inkomen heeft, eerder geneigd zal zijn een criminele handeling te ondernemen omdat dit zijn economische situatie aanzienlijk zou kunnen verbeteren.⁴⁴ Deze theorie geeft een verklaring voor de grote aanwezigheid van criminaliteit die Latijns-Amerika kenmerkt. Maar het kan niet verklaren waarom de indicatoren van geweld in Latijns-Amerika veel hoger liggen dan in andere arme gebieden in Afrika of Azië.

⁴⁰ Ibidem 10.

⁴¹ R. Martinez, 'Somos un país violento desde siempre' (versie 24 juli 2014), <http://www.diariocolatino.com/somos-un-pais-violento-desde-siempre-rene-martinez> (23 december 2015); L. F. Gomez, 'Quanto mais igualdade, menos crimes violentos' (versie 9 maart 2015). <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/116972842/quanto-mais-igualdade-menos-crimes-violentos> (23 december 2015).

⁴² Anoniem, 'Violencia y desigualdad limitan la democracia y son causa de pobreza y subdesarrollo' (versie 29 februari 2012) www.cepal.org/es/comunicados/violencia-y-desigualdad-limitan-la-democracia-y-son-causa-de-pobreza-y-subdesarrollo (26 december 2015).

⁴³ H. Ching-Chiu., M. D. Pugh, 'Poverty, income inequality, and violent crime: a meta-analysis of recent aggregate data studies', *Criminal Justice Review* vol 18 (1993); A. Heinemann., D.Verner 'Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean' *Policy Research Working Papers* 4041 (2006); P. Fajnzylber., D. Lederman., N. Loayza, 'Inequality and violent crime' *Regional Studies Program Worldbank*(1999).

⁴⁴ I. Ehrlich, 'Crime, punishment and the Market for offenses', *Journal of Economic Perspectives* 10 (1996) 43-67.

Een andere interessante theorie die beter toepasbaar is op geweld in Latijns-Amerika komt van de Amerikaans politicoloog Ted Gurr, een autoriteit op het gebied van conflicten. In zijn boek *Why Men Rebel* onderzocht hij de oorzaken van geweld en trok de conclusie dat frustratie kan leiden tot een toename van agressie. Als de verwachtingen van een persoon wat hij zou kunnen bereiken te ver afwijken van de werkelijke situatie kan dit leiden tot frustratie. Zo kan een innerlijke conflict tussen verwachtingen en capaciteiten leiden tot frustratie. Gurr omschrijft dit als "primary source of the human capacity for violence". Als dit binnen grote groep plaatsvindt kan dit leiden tot conflict.⁴⁵ Gurr legt zelf niet direct het verband tussen ongelijke inkomensverdeling en geweld, maar zijn theorie zou kunnen verklaren waarom ongelijkheid ook leidt tot geweld en lijkt van toepassing op de situatie in Latijns-Amerika, gezien de grote economische ongelijkheid die binnen het continent bestaat.

Verschillende onderzoekers hebben voortgeborduurd op deze theorie. Volgens Morrison, Buvinic en Shifter, die onderzoek deden naar geweld in Latijns-Amerika namens de IDB, hebben de media hierin een versterkende rol gehad doordat zij de consumptiepatronen van de rijken verheerlijken. Hierdoor worden mensen geconfronteerd met ongelijkheid wat kan leiden tot frustratie, en deze frustratie kan weer leiden tot geweld.⁴⁶ Ook Roberto Briceño-Leon, actief bij het Woodrow Wilson Center dat onderzoek doet naar politieke en economische omstandigheden in Latijns-Amerika, ziet hoe de media in Venezuela en Brazilië bijdragen aan een gevoel van frustratie:

The ubiquitous presence of television, in even the poorest of urban homes (86 percent of Brazilian households and 89 percent of Venezuelan households have colour television), causes cultural patterns of consumption to spread massively. Hence, to the more traditional shortcomings of life are now added the desire to acquire the new products associated with the comfortable urban life and to display the outward signs of distinction, transmitted by fashionable brands. The social process is a two-directional encounter in which individuals' expectations increase but their real chances of satisfying those aspirations diminish. The friction between the two processes provokes tensions which are unprecedented and very difficult to bear.⁴⁷

Hoewel ongelijkheid kan leiden tot geweld, is het de vraag in hoeverre dit als bepalende factor kan worden gezien. Gezien de positieve economische ontwikkeling die Latijns-Amerika heeft doorgemaakt in de laatste 15 jaar zou het, volgens de eerder genoemde theorieën, waarschijnlijk zijn dat het geweld afnam. Maar dit correspondeert niet met de werkelijkheid.

⁴⁵ T. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton 1970) 36-38.

⁴⁶ M. Buvinic., A. Morrison., M. Shifter, 'Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action' *Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank* (1999) 103.

⁴⁷ R. Briceño Leon, 'Violence and Globalization in Latin America', *Current Sociology* 50 (2002)22.

Zoals in de onderstaande grafiek valt af te lezen is de ongelijkheid in de meeste landen afgenomen. Maar, zoals de VN rapporten eerder al aantoonde, dit heeft niet geleid tot een afname van geweld. Integendeel: het aantal moorden is toegenomen. Buiten Colombia en Argentinië is dan ook geen positieve correlatie waarneembaar tussen ongelijkheid en geweld. Zo is bijvoorbeeld in Bolivia, dat rond 2000 een lage moordratio had, de ongelijkheid met 14 procent afgenomen, terwijl het aantal moorden ten opzichten van 2005 is verdubbeld. De cijfers in Bolivia zijn, gezien de vaak aangehaalde correlatie tussen ongelijkheid en geweld, opmerkelijk te noemen, omdat het relatief lage moordstatistiek heeft terwijl het in 2000 nog één van de landen was met de meeste ongelijkheid, in Latijns-Amerika. Ook in Chili is er een grote ongelijkheid terwijl het land één van de laagste moordratio's heeft van Latijns-Amerika.

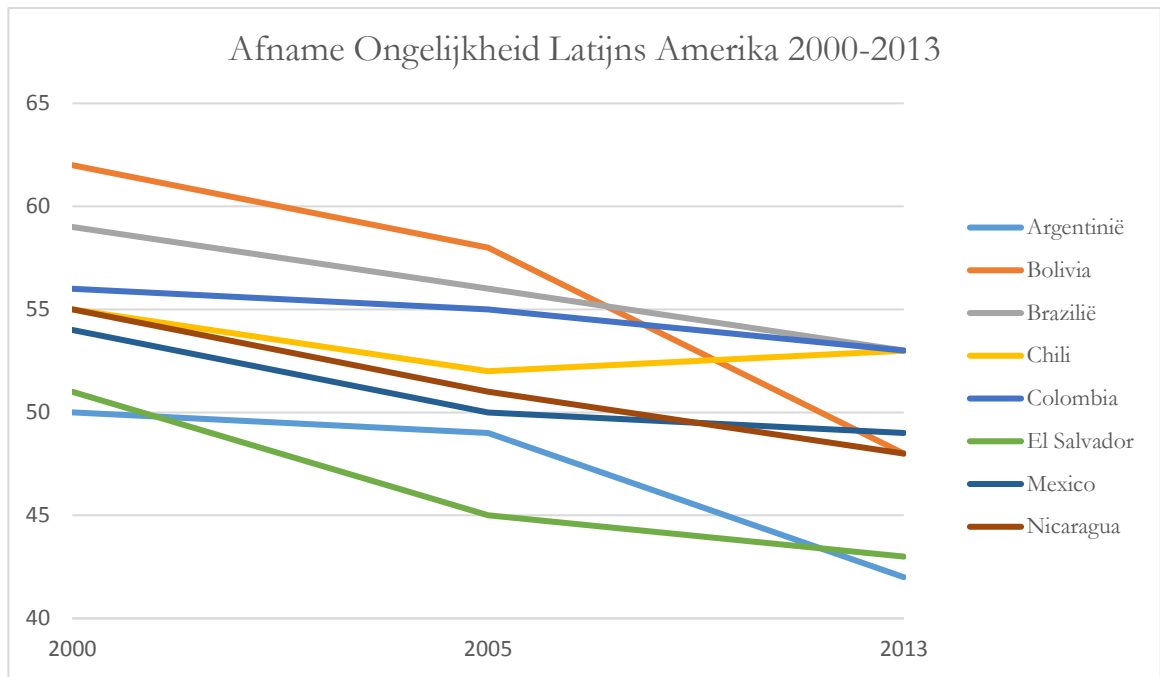
Anderzijds hebben sommige landen met lage ongelijkheid juist een hoge moordratio. El Salvador heeft bijvoorbeeld één van de laagste indicaties van ongelijkheid binnen de regio, terwijl het land volgens gegevens van de VN de hoogste moordratio heeft ter wereld.⁴⁸ Hetzelfde kan worden gezegd over armoede. Hoewel de risicogroep, volgens de VN bestaande uit personen die leven van vier tot tien Amerikaanse dollar per dag, in de periode 2000-2012 licht toegenomen is, heeft Latijns-Amerika een positieve ontwikkeling doorgemaakt in het bestrijden van armoede. Zo is de groep die leeft in extreme armoede, volgens de VN personen met minder dan 1.90 US\$ te besteden per dag, in dezelfde periode aanzienlijk geslonken van 26.3 naar 13.3 procent van de totale Latijns-Amerikaanse bevolking.⁴⁹ Ook de middenklasse is in het laatste decennia met 50 procent gegroeid en vormt nu een derde van de Latijns-Amerikaanse bevolking.⁵⁰

Hieruit kan niet geconcludeerd worden dat armoede en ongelijkheid geen invloed hebben op de hoge intensiteit van geweld in Latijns-Amerika. Maar het is duidelijk dat deze factoren niet de enige verklaring kunnen zijn. Immers: ondanks de positieve economische ontwikkelingen, zoals een sterke daling van ongelijkheid en armoede en een groeiende middenklasse, is het aantal moorden in dezelfde periode met 12 procent toegenomen.

⁴⁸ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (14 oktober 2015).

⁴⁹ I. Perez, 'Un tercio de los latinoamericanos en riesgo de caer en la pobreza' (versie 26 augustus 2014), www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2014/08/26/un-tercio-de-los-latinoamericanos-en-riesgo-de-caer-en-la-pobreza-dice-el-pnud.html (26 december 2015).

⁵⁰ Anoniem, 'América Latina: Crecen las clases medias pero no los servicios' (versie onbekend) <http://envivo.bancomundial.org/america-latina-crecen-las-clases-medias-pero-no-los-servicios> (26 december 2015).



Figuur 1: Ongelijke Inkomensverdeling in Latijns-Amerika volgens gegevens van CEDLAS en de Wereldbank⁵¹

3.2 Een geschiedenis vol conflicten, autoritarisme en de creatie van een cultuur van geweld

There have been five wars and seventeen military coups; there emerged a diabolic dictator who is carrying out, in God's name, the first Latin American ethnocide of our time... the immeasurable violence and pain of our history are the result of age-old inequities and untold bitterness... A reality not of paper, but one that lives within us and determines each instant of our countless daily deaths, and that nourishes a source of insatiable creativity, full of sorrow and beauty...⁵²

De Colombiaanse schrijver Gabriel Garcia Marquez omschrijft tijdens zijn toespraak bij de uitreiking van de Nobelprijs voor zijn boek *Honderd jaar eenzaamheid* hoe de geschiedenis de identiteit van Latijns-Amerika heeft gevormd. Zoals Garcia Marquez aangeeft wordt de geschiedenis van Latijns-Amerika gekenmerkt door oorlogen en dictators en dit heeft volgens hem nog steeds zijn uitwerking op het dagelijks leven van inwoners van Latijns-Amerika. Ook verschillende academici zien het

⁵¹ Ibidem.

⁵² G. G. Marquez, 'The Solitude of Latin America' (versie 8 december 1982), http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1982/marquez-lecture.html (26 december 2015)

huidige geweld als een product van de geschiedenis. Zij menen dat historische ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van een “cultuur van geweld”.⁵³

Een andere beroemde Latijns-Amerikaanse schrijver die heeft getracht de Latijns-Amerikaanse identiteit te doorgronden is de Mexicaanse Nobelprijswinnaar Octavio Paz. In zijn vaak aangehaalde boek 'El Laberinto de la soledad' trachtte hij de ziel van Mexico te begrijpen. Een belangrijk en interessant thema binnen zijn boek is het machismo, een extreme vorm van mannelijkheid waarbij de mannelijkheid continu bewezen dient te worden. Hij meent dat het machismo een voortvloeisel is van het Spaanse gevoel voor eer enerzijds en de vernedering van de inheemse bevolking onder koloniale heerschappij anderzijds. Het machismo is in zijn ogen een vorm van zelfbescherming van de Mexicaan, waarbij de man constant zijn mannelijkheid op een agressieve manier uit, om zijn onzekerheden te verbergen.⁵⁴ Ook verschillende academici zien in het machismo een belangrijke oorzaak van het geweld in Latijns-Amerika en zien dit bevestigd de vele gevallen van geweld tegen vrouwen.⁵⁵ Met betrekking tot machismo voelt met name de leider zich genoodzaakt zich op agressieve wijze te laten gelden, als vertoon van ultieme mannelijkheid. Machismo wordt daarom ook wel als sleutel gezien voor de creatie van de dictator, het archetype van Latijns-Amerika.⁵⁶

Gezien de vele dictaturen en oligarchen die de regio lange tijd heeft gedomineerd is het niet opmerkelijk dat hierin een bron wordt gezien van politiek en sociaal geweld.⁵⁷ Met name in de jaren zeventig en tachtig zorgden dictaturen en militaire regimes voor een sterke stijging van geweldsincidenten door de bevolking op harde wijze te onderdrukken. Zo zegt de Braziliaanse onderzoeker Eduardo Nunomura bijvoorbeeld, dat het politiegeweld in Brazilië een voortvloeisel is van de dictatuur waarin de politie aanhangers van de staat met geweld aanpakt.⁵⁸

Ook de vele conflicten die in het continent plaatsvonden, met name de meest recente, zouden een grote invloed hebben op het hedendaags geweld. Zo heeft een studie van Dane Archer en Rosemary Gardner een verband gevonden tussen het aanblijven van geweld in naoorlogse gebieden. Zij vergeleken de statistieken van geweld in gebieden waar lange tijd geen oorlog heeft plaatsgevonden, met naoorlogse landen en kwamen tot de conclusie dat in de laatste landen significant meer geweld werd gebruikt, ongeacht of de oorlog was gewonnen of tot verbetering van

⁵³ M. Beatriz, 'Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe' *Papeles de Población* 11 (2005) 173.

⁵⁴ O. Paz, *El laberinto de la soledad* (Mexico stad 1950) 22-43.

⁵⁵ A. Bodelon, *Las violencias Machistas contra las mujeres* (Barcelona 2011) 11-18.

⁵⁶ J. Armstrong, *The Epic of Latin America* (Californië 1992) 863.

⁵⁷ A. Brysk, 'Recovering from State Terror: The Morning after in Latin America', *Latin American Research Review* 38 (2003) 238-47.

⁵⁸ E. Nunomara, 'Lasting impact' (versie april 2014) <http://revistapesquisa.fapesp.br/en/2014/05/20/lasting-impact> (23 november 2015).

de economische situatie had geleid. Behalve gevoelens van frustratie en wrok, kan de gewelddadige geschiedenis ook een bepaalde acceptatie van geweld creëren.⁵⁹

Verschillende academici menen dat de vele conflicten en andere gewelddadige gebeurtenissen nog altijd bepalen hoe mensen naar geweld kijken. De specialisten op het gebied van conflict, Peter Imbusch, Michel Misse en Fernando Carrión stellen dat deze gebeurtenissen de cultuur van geweld hebben geschapen:

For several decades, political violence was a common feature of life in Latin America. Civil wars raging throughout Central America, and brutal military dictatorships, guerilla warfare, and terrorism in the Southern Cone and the Andean countries all contributed to the formation of a “culture of violence”.⁶⁰

Academici die uitgaan van deze benadering zien het huidige geweld als een voortzetting van de geschiedenis, die heeft bijgedragen aan bepaalde maatschappelijke norm waarin een zekere acceptatie bestaat voor het gebruik van geweld. In de populaire cultuur van Latijns-Amerika is er sprake van een zekere verheerlijking van geweld. In Mexico wordt in films en muziek het leven van de *narcos*, de drugsjeugdbendes, bejubeld, evenals een gewelddadige dood.⁶¹ Ook de ogenschijnlijke grote acceptatie wanneer criminelen worden gedood door agenten of menigtes, evenals de eis om de doodstraf herin te voeren, kan gezien worden als bevestiging van de grote acceptatie van geweld binnen de Latijns-Amerikaanse bevolking.⁶²

Het valt niet te ontkennen dat conflicten, evenals andere historische gebeurtenissen, invloed hebben uitgeoefend op de denkwijze van inwoners van Latijns-Amerika met betrekking tot geweld. Immers: geschiedenis speelt een belangrijke rol in de vorming van een culturele identiteit. Toch zijn er grote verschillen in de manier waarop de conflicten de huidige situatie hebben beïnvloed.

Zo wordt de geschiedenis van Argentinië, Nicaragua en Chili gekenmerkt door gewelddadige dictaturen. Augusto Pinochet die Chili van 1973 tot 1990 regeerde wordt door sommigen zelfs gezien als de meest gewelddadige dictator van Latijns-Amerika.⁶³ Anderzijds was Honduras relatief vrij van gewelddadige conflicten en is het land inmiddels één van de meest gewelddadige landen van de wereld. Het ontstaan van oorlog of een dictatuur in een land kan de intensiteit van geweld ook na de

⁵⁹ D. Archer., R. Gardner, *Violence & Crime in Cross-National Perspective*(Yale 1984) 37.

⁶⁰ P. Imbusch, ‘Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review’. *International Journal Conflict and Violence* 5 (2011) 9-11.

⁶¹ E. Gackstetter., T. R. Nichols, *Pop Culture in Latin America and the Caribbean* (Santa Barbara 2015) 33-34.

⁶² R. Briceño Leon, ‘Violence and Globalization in Latin America’ *Current Sociology* 50 (2002) 32.

⁶³ J. A. Galván, *Latin American Dictators of the 20th Century: The Lives and Regimes of 15 Rulers* (Jefferson 2013) 142.

oorlog beïnvloeden. Uit de voorbeelden blijkt echter dat het minder bepalende factoren zijn als het gaat om het verklaren van het huidige geweld.

3.3 Wapens, drugshandel en criminele groepen

Veel onderzoekers zien het huidige geweld dan ook niet als een voortzetting van het geweld dat de geschiedenis van Latijns-Amerika kenmerkt, maar als een nieuw fenomeen. Hierbij wijzen zij met name naar de opkomst van nieuwe actoren van geweld. Niet alleen staten of de politieke elite hebben het monopolie op geweld, maar ook een grote verscheidenheid aan actoren vanuit de maatschappij. De onderzoekers spreken van een 'democratisering van geweld', ofwel het ontstaan van het 'nieuwe geweld'.⁶⁴

Het huidige geweld wordt toegeschreven aan de opkomst van jeugdbendes en andere criminele organisaties. Met name drugskartels worden verantwoordelijk gehouden voor de escalatie van geweld. Zij hebben een belangrijke rol in de internationale wapenhandel. De Wereldbank en het Bureau van Drugs en Criminaliteit van de VN claimen in een gezamenlijk rapport, uitgebracht in 2007, dat de drugshandel de drijvende kracht is achter de grote aanwezigheid van wapens in Latijns-Amerika. Drugsorganisaties gerbuiken vuurwapens om handelswaar te beschermen tegen concurrenten of politie en daarnaast zijn wapens een belangrijke vorm van *empowerment* voor nieuwe rekruten. Volgens het rapport heeft de drugshandel tot een nieuwe dynamische industrie geleid, namelijk het ontstaan van de huurmoordenaar.⁶⁵ Gezien het gegeven dat in Latijns-Amerika gemiddeld 66 procent van het aantal moorden wordt uitgevoerd met een vuurwapen, lijken de drugsorganisaties, en met name de daarmee samenhangende aanwezigheid van wapens, een belangrijke verklaring voor de intensiteit van geweld. Dit zou dan betekenen dat in een land met meer wapens ook meer geweld plaatsvindt.

Uit de cijfers blijkt echter geen causaal verband tussen het aantal vuurwapens per inwoner en de moordratio in een land. Zo ligt het gemiddelde aantal vuurwapens per 100 inwoners het hoogst in landen met de laagste moordratio van Latijns-Amerika, zoals Chili (16), Paraguay (15.4) en Uruguay (32.6). Daarnaast is het gemiddelde wapenbezit juist lager in de landen met een hogere moordratio, zoals in Colombia (6.9) Brazilië (8.6) en El Salvador (9.7). Verder is de beschikbaarheid

⁶⁴ K. Koonings., D. Kruijt, *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America* (Londen 2004) 22-28.

⁶⁵ Anoniem, 'Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean' (versie maart 2007) https://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf (22 december 2015).

van wapens niet zo groot als vaak gesteld wordt. Zo is het gemiddelde van Latijns-Amerika 12.1 wapens per 100 inwoners, terwijl dat in Europa met 24.9 veel hoger ligt.⁶⁶

Er bestaat tot op heden consensus over de gevolgen van een grote aanwezigheid van vuurwapens op het voorkomen van geweld.⁶⁷ Maar de statistieken over wapenbezit en moordratio ondersteunen dit verband niet..

Toch worden drugsorganisaties, en de drugshandel *an sich* door verschillende onderzoekers als bepalende factor beschouwd, ter verklaring van het huidige geweld. Zo meent Michael Schiffer, voorzitter denktank Inter-American Dialogue, dat de drugshandel een grote invloed heeft op het huidige geweld: "The politically motivated violence that wracked Central America in the 1980s has been replaced by burgeoning criminality at many levels, including transnational and local, much of it a product of illegal drug trafficking."⁶⁸ Jaarlijks wordt voor miljarden aan illegale drugs, voornamelijk geproduceerd in de Andes regio , door heel Latijns-Amerika naar de VS gesmokkeld.⁶⁹ Onderzoekers wijzen erop dat bijvoorbeeld het extreme geweld in de noordelijke driehoek kan worden verklaard door de prominente rol die zij spelen in de internationale drugshandel.⁷⁰ Daarnaast is ook het drugsgebruik door inwoners van Latijns-Amerika zelf de laatste tien jaar sterk gestegen, wat ook een verklaring kan zijn voor het toenemende geweld.⁷¹

Er zijn verschillende theorieën die trachten te verklaren waarom drugshandel en drugsgebruik leiden tot meer geweld. Een van de meest invloedrijke theorieën op dit gebied is het zeer invloedrijke tripartite model van Paul J. Goldstein, expert op het gebied van drugs en de relatie met criminaliteit. Volgens hem dragen illegale drugs op drie manier bij aan een toename van geweld. De eerste verklaring richt zich op het farmacologische effect drugsgebruik. Goldstein stelt dat drugs kunnen leiden tot meer geweld, omdat een persoon gewelddadiger kan worden na de inname van drugs.

De tweede manier waarop drugs kunnen leiden tot geweld heeft te maken met de economisch-dwangmatige effecten van drugsgebruik. Zo kan gebruik leiden tot verslaving waarbij de

⁶⁶ A. Karp, 'Estimated Civilian Gun Ownership.' Measurement and Use of Statistical Data to Analyze Small Arms in the Caribbean and Latin America' United Nations Office on Drugs and Crime (2012), online database: www.gunpolicy.org (21 december 2015).

⁶⁷ L. Hepburn, Lisa; D. Hemenway, 'Firearm availability and homicide: A review of the literature. Aggression and Violent Behavior', *A Review Journal* 9(2004) 417.

⁶⁸ M. Schifter, 'Latin America's Drug Problem' (versie februari 2007), <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Latin%20America%20drug%20problem.pdf> (22 december 2015).

⁶⁹ 'How Big is the U.S. Market for Illegal Drugs?' (versie 2014) http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9770.html (5 januari 2016).

⁷⁰ M. Schifter, 'Latin America's Drug Problem' (versie februari 2007), <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Latin%20America%20drug%20problem.pdf> (22 december 2015).

⁷¹ Anoniem, 'Report on Drug Use in the Americas' (versie 2011) www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf (5 januari 2016).

gebruiker over kan gaan op gewelddadige vormen van criminaliteit om geld te genereren voor zijn verslaving.

Met de derde verklaring richt Goldstein zich op drugs als systemisch model. Volgens dit model wordt geweld niet door de drugs zelf veroorzaakt, maar door de drugshandel die ermee gemoeid is. Zo kan drugshandel leiden tot meer geweld doordat rivaliserende gangs het conflict aangaan om een territorium veilig te stellen of om informanten te elimineren.⁷²

De gegevens van de VN en overheden over de relatie tussen drugsgebruik en geweld in Latijns- Amerika staan echter in sterk contrast met de theorieën van Goldstein. Opvallend is dat juist in landen met een lage moordratio zoals Chili, Nicaragua, Uruguay en met name Costa Rica en Argentinië, de bevolking het meeste drugs consumeert zoals crack en cocaïne. Daarnaast is het gemiddelde drugsgebruik in landen met een hoge moordratio, zoals El Salvador en Guatemala, veel lager.⁷³ Volgens de VN is de Argentijnse bevolking de grootste gebruiker van cocaïne, en zijn ook Chili en Uruguay staan hoog op de lijst.⁷⁴ Ondanks een toename is het drugsgebruik in Latijns- Amerikaanse landen over het algemeen veel lager dan in de VS, Canada, Australië en landen uit Noord-Europa.⁷⁵ Er lijkt dus geen sprake te zijn van een duidelijk causaal verband tussen drugsgebruik en een toename van geweld.

Ook de derde verklaring van Goldstein, de drugshandel in Latijns-Amerika, lijkt minder doorslaggevend dan vaak wordt aangenomen. Met name de route van de drugs producerende Andesregio naar de VS wordt vaak gezien als voornaamste initiator van geweld.⁷⁶ Maar ook landen met een lage moordratio zijn belangrijke locaties voor de handel van illegale drugs. Zo werd volgens schattingen van de VN in 2010 maar liefst 140 ton cocaïne door Nicaragua gesmokkeld, daarmee is het één van de belangrijkste doorvoerlanden van illegale drugs in de regio. Daarnaast werd volgens de VN , in het door geweld geteisterde El Salvador, 5 ton cocaïne doorgesmokkeld.⁷⁷

⁷² P. J. Goldstein. 'The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework.' *Journal of Drug Issues* 39 (1985) 143-174.

⁷³ UNODC, 'Reporte de Situacion de Costa Rica(versie 2013)
https://www.unodc.org/documents/ropan/Situation_Report/Reporte_de_Situacion_de_Costa_Rica_de_2013.pdf (7 januari 2016).

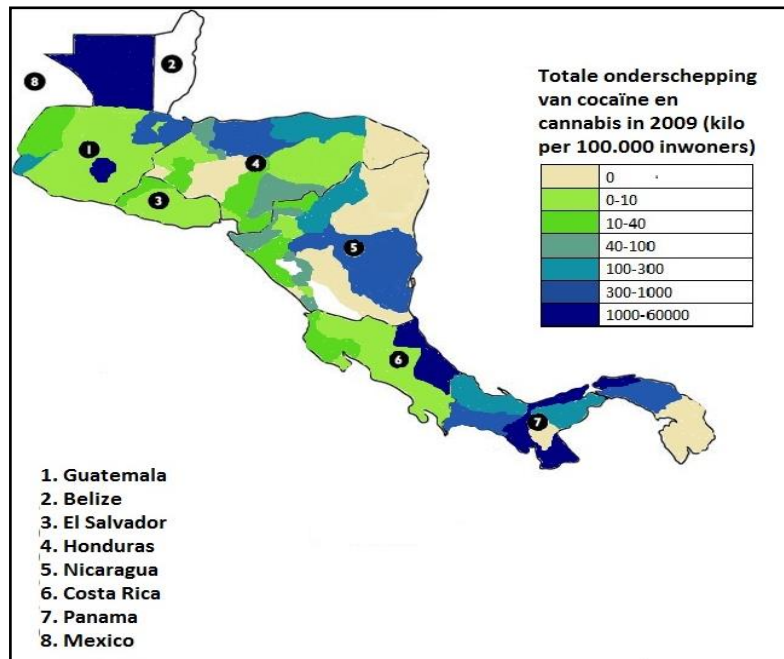
⁷⁴ V. Dekimpe, 'Experts warn of expanding drug trade in argentina' (versie 1 juli 2014),
<https://valeriedek.wordpress.com/2014/01/07/experts-warn-of-expanding-drug-trade-in-argentina> (5 januari 2016).

⁷⁵ Anoniem, 'World drug report'(versie 2014), <http://www.unodc.org/wdr2014/en/maps-and-graphs.html> (7 januari 2016).

⁷⁶ Anoniem, 'Crime and development in Latin America'(versie mei 2007)
https://www.unodc.org/pdf/research/Central_America_Study_2007.pdf (7 januari 2016).

⁷⁷ 'Nicaragua Follows Its Own Path In Dealing With Drug Traffickers'(versie 27 oktober 2014)
<http://www.npr.org/sections/parallels/2014/10/26/357791551/nicaragua-follows-its-own-path-in-dealing-with-drug-traffickers> (7 januari 2016).

In de afbeelding staan de gegevens verwerkt van de totale onderschepping van cocaïne en cannabis in 2009 in Midden Amerika. Uiteraard wordt de hoeveelheid onderscheppingen beïnvloed door de capaciteit van leger en de politie. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat er meer drugs via El Salvador worden verhandeld. Toch kan met zekerheid gezegd worden, gezien de grote hoeveelheden die zijn onderschept, dat Panama, Costa Rica en Nicaragua een prominente positie innemen in de



Figuur 2: Totale onderschepping cocaïne en cannabis in 2009. Zoals te zien is heeft Nicaragua een belangrijke geografische ligging binnen de drugshandel. Bron: Verenigde Naties

internationale drugshandel. Hoewel deze landen gebruikt worden als doorvoerlanden voor drugs, heeft het niet geleid tot enorm hoge indicatoren van geweld. Dit geldt ook voor Chili en Argentinië.⁷⁸ Argentinië is zelfs opgeklommen tot de op drie grootste exporteur van cocaïne en de grootste consument van cocaïne ter wereld.⁷⁹ Maar tot op heden heeft zich in deze beide landen geen escalatie van geweld voorgedaan.

Ook de drugsorganisaties lijken de variatie in intensiteit van geweld niet te kunnen verklaren. Met name het laatste decennia hebben drugsorganisaties de activiteiten gediversifieerd en maken zij zich in toenemende mate schuldig aan afpersing, kidnapping, mensenhandel, prostitutie en zelfs illegale mijnbouw. In deze ontwikkeling zien onderzoekers een belangrijke verklaring voor de escalatie van geweld.⁸⁰ De rol die criminele organisaties en jeugdbendes lijken te spelen in de escalatie van geweld wordt onderstreept door een schatting van de VN. Hieruit blijkt dat in Latijns-

⁷⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken van Chili en Argentinië, 'Plan de Seguridad Pública 2010-2014' <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014> (25 november 2015)

⁷⁹ V. Dekimpe, 'Experts warn of expanding drug trade in argentina' (versie 1 juli 2014), <https://valeriedek.wordpress.com/2014/01/07/experts-warn-of-expanding-drug-trade-in-argentina> (5 januari 2016).

⁸⁰ S. Dudley, 'US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative 2008-Present' Amerikaans comité van Buitenlandse Zaken (2013) 4.

Amerika 30 procent van de moorden gerelateerd is aan de georganiseerde misdaad of jeugdbendes. Ter vergelijking, in Europa, Oceanië en Azië ligt dit aantal onder de 5 procent.⁸¹

Het is de vraag in hoeverre criminele organisaties en jeugdbendes leiden tot meer geweld. Want de intensiteit van geweld kan sterk variëren terwijl de aanwezigheid van deze organisaties een regionaal probleem vormt. De internationale drugshandel, wapenhandel en andere illegale activiteiten worden gecontroleerd door grote criminele organisaties die in heel Latijns-Amerika opereren. Zo zijn de Mexicaanse clusters met name actief in de VS, Centraal Amerika en Zuid-Amerika, de Colombiaanse clusters in de Andesregio en het Caribisch gebied en de Braziliaanse clusters in het zuiden van Latijns-Amerika.⁸² Belangrijke kopstukken van deze organisaties worden regelmatig gearresteerd in landen als Argentinië, Costa Rica en Nicaragua, landen met een relatief lage moordratio.⁸³

Bovendien zijn deze organisaties afhankelijk van lokale jeugdbendes om de microhandel uit te voeren.⁸⁴ Door armoede en werkloosheid hebben criminele organisaties en jeugdbendes een grote aantrekkingskracht op de jongeren in Latijns-Amerika. Dit betekent dat naast de regionale aanwezigheid van transnationale organisaties ook de aanwezigheid van lokale jeugdbendes een regionaal fenomeen is, in zowel landen met een hoge intensiteit van geweld als landen met een lagere intensiteit. Dit wordt bevestigd door peilingen van Latinobarómetro, waaruit blijkt dat de bevolking van vrijwel alle landen jeugdjeugdbendes als één van de grootste problemen ziet van hun land.⁸⁵ In Nicaragua waren bijvoorbeeld volgens schattingen van de Nicaraguaanse politie in 1999 meer dan 8500 bendeleden actief. Een groter percentage van de bevolking van Nicaragua was destijds aangesloten bij een bende, dan in een land met een hoge moordratio zoals Guatemala.⁸⁶ Jeugdbendes en criminele organisaties vormen een probleem voor vrijwel alle landen in Latijns-Amerika dus dit kan niet verklaren waarom de intensiteit van geweld zo sterk kan verschillen.

Het gebruiken van of dreigen met geweld is een andere belangrijke eigenschap van deze organisaties. Interessant hierbij is dat het gebruik van geweld door jeugdbendes en organisaties per

⁸¹ 'Americas overtake Africa as region with most murders' (versie 10 april 2014)

<http://www.theguardian.com/world/2014/apr/10/americas-overtake-africa-most-murders> (22 december 2015).

⁸² G. Garzon, 'The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion' (versie augustus 2013), www.woodrowwilsoncenter.org (12 januari 2015).

⁸³ Anoniem, 'Crime and Violence in Central America: A Development Challenge', Wereldbank (versie 2011) http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf (22 december 2015).

⁸⁴ S. Dudley, 'US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative 2008-Present' Amerikaans comité van Buitenlandse Zaken (2013) 5.

⁸⁵ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (22 december 2015).

⁸⁶ S. Hernandez e.a., 'The Phenomenon of Criminal Youth Gangs in Central America and the Importance of Regional Cooperation' Bijeenkomst Organisatie Amerikaanse Staten in Chiapas Mexico, 16-17 juni 2005.

land erg kan verschillen. Waarom lijkt de ene organisatie of bende gewelddadiger te zijn dan de andere?

Een mogelijke verklaring is terug te vinden in het artikel *Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico* John Bailey en Matthew Taylor, experts op het gebied van politiek en veiligheid in Latijns-Amerika. Zij stellen dat de staat en criminele organisaties in een gespannen equilibrium staan. Hierbij wordt het gebruik van geweld over het algemeen vermeden door de organisaties aangezien dit kan leiden tot een agressievere houding van de staat. Het overgaan tot confrontatie met de staat is de minst voorkomende strategie van criminele organisaties, omdat dit kostbaar is, bronnen zijn immers nodig om de strijd aan te gaan. Het is ook riskant doordat criminele activiteiten zichtbaarder worden. De organisaties gaan alleen over op deze strategie als de baten hiervan hoger zijn dan de kosten, het accepteren van overheidsmaatregelen. De auteurs vragen zich af waarom criminele organisaties in Mexico en Brazilië toch hebben besloten de strijd met de staat aan te gaan en zij komen tot de conclusie dat de organisaties zich zo onderdrukt voelden door de staat dat zij geen andere uitweg meer zagen dan de gewapende strijd⁸⁷

Volgens Bailey en Taylor hoeft een sterke aanwezigheid van criminele organisaties op zich niet te leiden tot geweld, maar gebeurt dit alleen wanneer zij zich in het nauw gedreven voelen door de staat.⁸⁸ Behalve dat een confrontatie tot meer geweld leidt onder criminele organisatie en politie, stellen Bailey en Taylor dat het ook kan leiden tot meer burgerslachtoffers. Immers, de staat zet politie en militairen in het openbaar in, waarbij buitenproportioneel geweld tegen de bevolking niet ongebruikelijk is in Latijn Amerika.⁸⁹

Concluderend: economische en historische verklaringen zijn minder doorslaggevend dan vaak wordt aangenomen. Ook een sterke aanwezigheid van jeugdbendes en criminele organisaties lijkt minder bepalend als verklaring van de escalatie van geweld. Het verklaart ook niet waarom organisaties in sommige regio's van bepaalde landen minder gewelddadig zijn dan in andere. Volgens Bailey en Taylor lijkt het gebruik van geweld door criminele organisaties en jeugdbendes te worden beïnvloed door het beleid dat de staat hanteert ten opzichte van hen.

⁸⁷ J. Bailey., M. M. M. Taylor, 'Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico' *Journal of Politics in Latin America* 1(2009) 4-12.

⁸⁸ P. Reuter, 'Systemic Violence in Drug Markets.' *Crime Law and Social Change* 52 (2009) 275–284.

⁸⁹ Ibidem 25.

Hoofdstuk 3: El Salvador

Dit hoofdstuk analyseert welke effecten het overheidsbeleid omtrent de *maras* heeft gehad op het geweld in El Salvador. In hoeverre heeft het beleid bijgedragen aan de toename van geweld? Welke effecten heeft het beleid gehad op de jeugdbendes zelf? Om een goed beeld te krijgen van de situatie waarin El Salvador zich bevindt, volgt eerst beknopte beschrijving van belangrijke gebeurtenissen. Vervolgens wordt het beleid met betrekking tot jeugdbendes beschreven in de periode 2000 tot op heden, waarbij de focus ligt op de belangrijkste maatregelen als wetswijzingen en het inzetten van veiligheidstroepen. Daarna volgt een analyse van de uitwerking die het beleid heeft gehad. Hierbij wordt gekeken naar de effecten van het vastzetten van *maras*, de ontwikkeling van politiegeweld en ook welke effecten het beleid op jeugdbendes en de samenleving heeft gehad.

3.1 Achtergrond

3.1.1 Burgeroorlog 1979-1992

El Salvador vormt samen met de buurlanden Guatemala en Honduras de noordelijke driehoek, de meest gewelddadige regio ter wereld. Geweld is hier geen nieuw fenomeen want de geschiedenis is gevuld met gewelddadige conflicten. Het meest recente conflict was de bloedige burgeroorlog die het land van 1979 tot 1992 in zijn greep hield. De oorlog volgde na een periode van oplopende spanningen, ontstaan na de verkiezing van Carlos Humberto Romero. De oppositie betichtte hem van het plegen van fraude en daarbij eisten arme boeren dat meer land onder hen verdeeld zou worden. Het leger besloot in te grijpen, in samenwerking met doodskaders die door grootgrondbezitters werden opgezet, en pleegde een coup waarbij de protesten hardhandig de kop in werden gedrukt om de status quo te bewaren.⁹⁰ Met name na 1980 intensiveerde de strijd nadat het Front Farabundo Martí voor Nationale Bevrijding (FMLN) werd opgericht. De FMLN, bestaande uit verschillende communistische guerrillabewegingen, ging een meer gecoördineerde campagne voeren tegen het leger. Het geweld was gedurende deze periode asymmetrisch te noemen: staatsactoren waren verantwoordelijk voor 85 procent van de doden terwijl de FMLN verantwoordelijk was voor 5 procent, de achtergrond van de overige 10 procent is nooit achterhaald.⁹¹ Op 16 januari 1992 kwam een einde aan het geweld toen, onder toezicht van de VN, de vrede van Chapultepec werd getekend in de gelijknamige stad Chapultepec in Mexico. Door het akkoord werd er onder andere

⁹⁰ W. Stanley, *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador* (Philadelphia 1996) 120.

⁹¹ B. Betancourt, 'From Madness to Hope: the 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador' (versie 26 januari 2001), <http://www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf> (12 januari 2016).

mee ingestemd het Salvadoraanse leger met 70 procent te reduceren en ook om verschillende paramilitaire groepen te ontbinden. In ruil hiervoor werden de strijders van FMLN gedemobiliseerd en gingen ze verder als een politieke partij onder dezelfde naam.⁹² De oorlog tussen de militaire junta en de FMLN heeft naar schatting 75.000 mensen het leven gekost.⁹³

3.1.2 Economische groei en een afname van geweld

Na het beëindigen van de oorlog heeft El Salvador economische progressie geboekt. Mede door enkele succesvolle hervormingen heeft het land sinds de jaren negentig een stabiele economische groei gekend en is het inmiddels opgeklommen tot de derde economie van Midden Amerika. Bovendien heeft El Salvador regionaal gezien een relatief kleine groep mensen die in extreme armoede leeft (van minder dan 1.90 US\$ per dag) en heeft het één van de meest gelijke inkomstenverdelingen van Latijns-Amerika.⁹⁴

Met betrekking tot geweld waren de jaren na de vrede onrustig. In de twaalf jaar die volgden op het vredesakkoord vielen 49.317 slachtoffers als gevolg van dodelijk geweld, bijna tweederde van het aantal slachtoffers tijdens de burgeroorlog.⁹⁵ Toch daalde het aantal dodelijke slachtoffers ieder jaar opnieuw en met name eind jaren negentig en begin jaren nul nam het aantal slachtoffers sterk af. Zo waren er 1994 nog 7.673 dodelijke slachtoffers van fataal geweld en was dit aantal gedaald tot 2.346 in 2002.⁹⁶ Het geweld leek geleidelijk verder af te nemen, totdat in 2003 het geweld weer toenam.

3.1.3 Toename van geweld en de opkomst van de *maras*

De voornaamste verklaring die de politiek destijds gaf voor het toenemende geweld was de opkomst van de straatjeugdbendes, ook wel de *maras* genoemd. Er werd met name met een beschuldigende vinger gewezen naar de twee grootste jeugdbendes die El Salvador kent, namelijk *Mara Salvatrucha*(MS-13) en *Calle 18*(M-18). De *maras* waren geen nieuw fenomeen in El Salvador. Jeugdbendes werden enerzijds gevormd door de duizenden voormalige soldaten die na de oorlog zonder werk kwamen te zitten. Algemeen wordt aangenomen dat de jeugdbendes voornamelijk werden opgericht om de gemeenschap en haar inwoners te beschermen tegen criminaliteit. Verder waren ook economische gronden een belangrijke reden voor jongeren om zich aan te sluiten bij de

⁹² Vredesverdrag: 'La Paz de Chapultepec' – 1992, te vinden op www.usip.org (17 januari 2016).

⁹³ B. Betancourt, 'From Madness to Hope: the 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador' (versie 26 januari 2001), <http://www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf> (12 januari 2016).

⁹⁴ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (22 december 2015).

⁹⁵ Anoniem, 'Sociedad Sin Violencia' UNDP (versie 2005) <http://www.pnud.org/sv/> (17 januari 2016).

⁹⁶ F. M. Vaquerano, 'Defunciones por homicidios en El Salvador año 2001,2002' (versie 2005), <http://www.csj.gob.sv/IML2013/PDFS/anuariohomic2002.pdf> (18 januari 2016).

jeugdbendes. Juist jongeren uit arme wijken met een lage of zonder opleiding werden eerder buitengesloten op de arbeidsmarkt en liepen meer kans werkloos te raken en hun traditionele rol als broodwinner te verliezen. Zij zagen in het aansluiten bij een bende de enige kans om hun mannelijkheid te demonstreren en inkomsten te verwerven.⁹⁷

Daarnaast bestonden de *maras* uit migranten die gedurende de oorlog naar de VS waren gevlucht. Volgens schattingen van Amerikaanse autoriteiten vluchtte gedurende de oorlog 25 procent van de bevolking van El Salvador naar de VS.⁹⁸ De Salvadoranen trokken overwegend naar Los Angeles en dit is volgens vele onderzoekers bepalend geweest voor de ontwikkeling van de *maras*. Zij maakten kennis met de gangcultuur van Los Angeles waar gewelddadige criminaliteit, zoals gewapende overvallen en dodelijk geweld veel voorkwamen. Verschillende immigranten uit El Salvador sloten zich hierbij aan, of ze vormden zelf jeugdbendes om te assimileren binnen de gemeenschap om zo te kunnen overleven.⁹⁹ Andere Salvadoranen begonnen zelf een bende om zich te kunnen verdedigen tegen de andere latinojeugdbendes. Zo werd ook MS-13 opgericht. De Salvadoraanse jeugdbendes wisten zich goed te organiseren en werden berucht vanwege de extreme vormen van geweld die zij gebruikten.¹⁰⁰

De VS voerden in 1996 een wetswijziging in, waarmee illegale immigranten en immigranten met een strafblad gedeporteerd konden worden naar het land van herkomst.¹⁰¹ Volgens schattingen van Amerikaanse instanties werden in de periode 20.000 criminelen gedeporteerd naar de noordelijke driehoek. Aangezien een aanzienlijk deel hiervan actief was bij een bende werd met de deportatie ook de gangcultuur naar El Salvador meegenomen.¹⁰²

Aanvankelijk hielden de *maras* zich voornamelijk bezig met lichtere vormen van criminaliteit zoals vernieling en diefstal. Later gingen zij ook over op andere vormen van criminaliteit zoals kidnapping, mensenhandel, drugshandel, wapensmokkel en afpersing.¹⁰³ De overheid schreef de escalatie van geweld, die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, toe aan de *maras*. Met name de rivaliteit tussen verschillende jeugdbendes zou leiden tot het grootste aantal dodelijke

⁹⁷ F. Brevé, 'The maras a menace to the americas' *Military review* 89 (2007) 90; L. S. Carvalho., 'Living on the edge: Youth entry, career and exit in drug-selling gangs' *Institute for the Study of Labor* 7189(2013) 32-34.

⁹⁸ S. Gammage, 'El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues' (versie 26 juli 2007) <http://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-despite-end-civil-war-emigration-continues> (17 januari 2016)

⁹⁹ F. Brevé, 'The maras a menace to the americas' *Military review* 89 (2007) 90.

¹⁰⁰ D. Cambell, 'Poor neighbours fall prey to US gang culture', *The Guardian*, 27 mei 2003

¹⁰¹ C. R. Seelke, 'Gangs in Central America' (versie 20 februari 2014) <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf> (17 januari 2016) 3-8.

¹⁰² D. Rodgers, 'Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey', *Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper* 4(1999) 4-6.

¹⁰³ C. R. Seelke, 'Gangs in Central America' (versie 20 februari 2014) <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf> (17 januari 2016) 4.

slachtoffers in het land gaan en domineert hierdoor al lange tijd de politieke agenda. In 2003 kwam de overheid met een grootschalige strategie om een einde te maken aan de problematiek rondom de *maras* in de vorm van plan *mano dura*.

Wat was de inhoud van deze strategie? En wat zijn sindsdien de belangrijkste maatregelen geweest om de problematiek rondom de *maras* te verhelpen? In hoeverre kan het beleid sindsdien als repressief worden beschouwd? In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het beleid van de Salvadoraanse overheid in de periode 2000 tot op heden.

3.2 Overheidsbeleid omtrent de *maras* in de periode 2000 tot heden

3.2.1 Fransisco Flores Peréz: *mano dura* en criminaliseren *maras*

Met de presidentsverkiezing van Fransisco Flores Peréz in 1999 kwam meer aandacht vanuit de politiek voor het probleem van de jeugdbendes. Flores had als belangrijke verkiezingsbelofte: het reduceren van de geweldadige misdaad met 50 procent en van de algemene misdaad met 60 procent, binnen drie jaar. Om deze doelen te kunnen behalen maakte Flores het de politie makkelijker om verdachten te arresteren.¹⁰⁴ Maar buiten deze maatregel ontbrak het de overheid aan een volwaardig beleid om iets aan de misdaadproblematiek te doen. Ondertussen nam vanuit de maatschappij en vanuit de media de druk toe om harder op te treden tegen de criminaliteit.¹⁰⁵

Uiteindelijk kwam de overheid met de door het publiek gewenste aanpak, toen Flores op 23 juli 2003, negen maanden voor de presidentsverkiezingen, tijdens een toespraak op nationale televisie de invoering van plan *mano dura* bekend maakte. Hierbij werd de focus van de algehele misdaad naar met name de *maras* verlegd. Het plan had als belangrijkste doel de *maras* te “breken” door ze achter de tralies te zetten en “de bevolking te bevrijden van het *mara*-geweld dat het volk had gegijzeld”.¹⁰⁶ Volgens Flores zou het ontwrachten van de jeugdbendes leiden tot een afname van het aantal moorden en van andere vormen van gewelddadige criminaliteit.¹⁰⁷

Volgens verschillende onderzoekers diende de totstandkoming van *mano dura* vooral een politiek doel: het aan de macht houden van de Nationalistische Republikeinse Alliantie (ARENA)¹⁰⁸ In 2003 had de toenemende ongelijkheid en armoede namelijk geleid tot een daling aan populariteit voor Flores' partij de ARENA, die al sinds 1989 aan de macht was, terwijl de grote rivaal de FMLN aan

¹⁰⁴ M. Wilkerson, 'Security and Democracy in El Salvador: An Undeniable Connection', *Stanford Journal of International Relations* 10.1 (2008) 39.

¹⁰⁵ S. Wolf, 'Mano Dura: Gang Suppression in El Salvador' (versie 1 maart 2011) <https://sustainablesecurity.org/2011/03/01/mano-dura-gang-suppression-in-el-salvador/> (19 december 2015).

¹⁰⁶ F. Flores, 'Discurso presidencial', *El Diario de Hoy*, 24 juli 2003.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ W. Donaldson, 'Gangbangers and Politicians: The Effects of Mano Dura on Salvadoran Politics' (versie 14 december 2012) http://stonecenter.tulane.edu/uploads/Donaldson,_UploadVersion-1368207121.pdf (16 december 2015).

populariteit won. Met het oog op de presidentsverkiezingen in de zomer van 2004 was Flores genoodzaakt stemmen te winnen om zijn partij aan de macht te houden.

Volgens Harold Sibaja, onderzoeker bij USAID, was het plan vooral een bewuste keuze om andere problemen te maskeren: "It is much easier to crack down on gang members than to deal with more complicated social issues that support gang activity, such as income inequality and poverty."¹⁰⁹ Kijkend naar de moordratio is de timing van het besluit van Flores op zijn minst opmerkelijk. Want hoewel de moordratio van 37 per 100.000 inwoners in 2002 buitensporig hoog was, was het aantal moorden al jaren aan het afnemen. In 2003 had El Salvador zelfs de laagste moordratio sinds het einde van de burgeroorlog in 1992 en was de ratio met 43 procent afgenomen ten opzichte van 1999, het eerste jaar van zijn termijn.¹¹⁰ Desalniettemin besloot hij de oorlog te verklaren aan de *maras* met plan *mano dura*.

De strategie van *mano dura* baseerde zich op het Amerikaanse *Broken Window* model. De theorie werd in 1982 geïntroduceerd door de sociale wetenschappers James Q. Wilson en George L. Kelling en stelt dat zware criminaliteit voorkomen kan worden door hoge straffen te geven voor lichte criminele activiteiten, zoals vandalisme. Volgens deze theorie heeft dit een afschrikkend effect op de potentiële crimineel. De afname van criminaliteit in New York in de jaren tachtig en negentig werd grotendeels toegeschreven aan de implementatie van dit model. President Flores hoopte dat dit model tot positieve resultaten zou leiden in El Salvador.¹¹¹ De invoering van *mano dura* was het begin van wat internationaal bekend is geworden als de '*war on gangs*', en was niet alleen typerend voor El Salvador, maar ook voor heel Midden Amerika in het eerste decennium van de 21^e eeuw.¹¹²

Het doel van *mano dura* was de onmiddellijke opsluiting van de *maras*. De strategie om dit te bereiken bevatte drie elementen. Het eerste element was het criminaliseren van de *maras* door middel van het invoeren van een tijdelijke *ley antimaras* (LAM), de anti-*maras* wet.¹¹³ De wet trad in werking op 9 oktober voor een periode van zes maanden. Deze wet maakte iedere betrokkenheid bij de *maras* illegaal; er stond een straf op van twee tot vijf jaar. Een belangrijk aspect van LAM 1 is dat uiterlijke kenmerken gebruikt werden om een bendelid te veroordelen. Zo mochten bijvoorbeeld straffen worden uitgedeeld voor het dragen van tatoeages, of voor het maken van handgebaren die

¹⁰⁹ H. Sibaja, 'Central America and Mexico Gang Assessment' (versie 14 april 2006), http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf (17 januari 2016) 49.

¹¹⁰ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (28 december 2015).

¹¹¹ M. Lohmuller, 'Giuliani's 'Broken Windows Won't Fix Central America' (18 maart 2015) <http://www.insightcrime.org/news-analysis/rudy-giuliani-in-central-america> (22 december 2015).

¹¹² D. Rodgers R. Muggah, 'Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions *Small arms survey* 23 (2009) 308.

¹¹³ Decreet 158, 9 oktober 2003.

konden worden gelinkt aan *maras*. Bovendien werd ook de leeftijd om als volwassene berecht te worden verlaagd van 18 naar 12 jaar, om ook minderjarige *maras* te kunnen vervolgen.¹¹⁴

Het tweede element was het vergroten van de bevoegdheden van politieagenten. Niet alleen mochten zij personen aanhouden op basis van tatoeages, ook mocht iedereen worden aangehouden die zonder “verantwoorde reden” op straat rondliep.¹¹⁵ Met deze breed interpreteerbare wetswijzingen konden agenten iedereen aanhouden die zij als crimineel beschouwden. Volgens Alisha Holland, onderzoekster aan de Universiteit Harvard op het gebied van recht en criminaliteit in Latijns-Amerika, kreeg de politie op deze manier een vrijbrief om de bezem door armere wijken te halen.¹¹⁶ Dit is ook terug te zien in het hoge aantal arrestaties na de invoering van *mano dura*. Tussen juli 2003 en augustus 2004 werden meer dan 20.000 vermeende bendeleden gearresteerd, waarvan 95 procent uiteindelijk werd vrijgelaten nadat het hoger gerechtshof, 10 dagen voor het verstrijken van LAM I, de wet ongeldig verklaarde omdat deze in strijd was met de grondwet vanwege de criminalisering van minderjarigen.¹¹⁷

Het derde element was het betrekken van het leger in strijd tegen de *maras*. Dat werd structureel ingezet om de binnenlandse veiligheid te verbeteren. De voornaamste taak van het leger was het uitvoeren van grootschalige anti-mara operaties waarbij grote aantallen *maras* moesten worden gearresteerd.¹¹⁸ Als politiek middel bleek *mano dura* succesvol want in 2004 volgde Antonio Saca, zijn partijgenoot Flores op.

3.2.2 Antonio Saca(2004-2009): *super mano dura*, *mano amiga* en *mano extendida*

Vrij snel na zijn verkiezing maakte Saca het plan *super mano dura* bekend als opvolger van de anti-*mara* strategie die was ingezet door Flores. Zo bleef het leger actief om verdachte bendeleden op grote schaal te arresteren en hadden zij, evenals de politie, de bevoegdheid om verdachten aan te houden. In tegenstelling tot de aanpak van zijn voorganger, werden binnen *super mano dura* ook preventieve maatregelen ingevoerd. Zo werd de “Wet voor de Strijd tegen de Criminele Activiteiten van Speciale Onrechtmatige Groepen of Verenigingen” ingevoerd, beter bekend als LAM II. De nieuwe wet nam de eerdere kritiek op de straffen voor jongeren onder de 18 in acht. LAM II verplichtte de staat namelijk een speciale commissie op te richten die zou gaan bepalen in welk geval een minderjarige als volwassene veroordeeld zou mogen worden. Deze wetswijziging werd wel goedgekeurd door het hoger gerechtshof en ging van kracht op 2 april voor een periode van 90

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ A. Holland, ‘Right on Crime? Conservative Party Politics and Mano Dura Policies in El Salvador’, *Latin American Research Review* 48 (2013) 44-46.

¹¹⁷ Anoniem, ‘El Salvador report’ *Harvard law human rights programm*(versie 6 juni 2007) 37-40.

¹¹⁸ S. Wolf, ‘Mano Dura: Gang Surpression in El Salvador’ (versie 1 maart 2011 <https://sustainablesecurity.org/2011/03/01/mano-dura-gang-suppression-in-el-salvador/>) (19 december 2015).

dagen.¹¹⁹ Toch zijn de overeenkomsten tussen LAM II en LAM I groot. Zo stond in beiden aanpakken op elke betrokkenheid bij een bende een gevangenisstraf. En alleen het hebben van een tatoeage bleef voldoende aanleiding voor een veroordeling. Bovendien werden de straffen op lidmaatschap van jeugdbendes onder LAM II verhoogd van twee tot vijf jaar naar drie tot zes jaar.¹²⁰

Saca kwam in 2005 met *plan mano amigo* (de vriendelijke hand) met als doel jongeren te ontmoedigen zich bij jeugdbendes aan te sluiten en *plan mano extendida* (de uitgestoken hand) met maatregelen die zich richtten op rehabilitatie en re-integratie van bendeleden.¹²¹ Sacca hoopte hiermee de kritiek vanuit mensenrechtenorganisaties en verschillende rechters in het land te doen verstommen.¹²² De maatregelen werden met groot enthousiasme ontvangen door mensenrechtenorganisaties en de oppositie, maar de projecten kregen weinig financiële ondersteuning, waren ineffectief en hadden geen enkele prioriteit binnen de overheid. Volgens Clare Ribando Seelke, actief binnen de Onderzoeksdienst van het Amerikaanse Congres, lag de nadruk nog altijd op repressieve maatregelen: 'These reforms enhanced police power to search and arrest suspected gang members and prescribed stiffened penalties for convicted gang members, although they provided some protections for minors accused of gang-related crimes.'¹²³

3.2.3 Mauricio Funes(2009-2014): voorzetting van repressief beleid en de vrede tussen de *maras*

In 2009 volgt Mauricio Funes van de FMLN partij Sacca op. Zijn partij had regelmatig kritiek geuit op het repressieve beleid van ARENA partij. Tijdens de presidentiele verkiezingen beloofde Mauricio Funes dan ook dat hij een alternatieve strategie zou ontwikkelen, gericht op preventie en rehabilitatie van de *maras*. Hij zette echter het gemilitariseerde politiemodel voort en intensiverde dit zelfs toen hij in 2010 het 2500 extra militairen inzette, om de politie te ondersteunen tijdens patrouilles en anti-gang eenheden. In zijn presidentstermijn werd het aantal militairen met 57 procent verhoogd naar 7.602.¹²⁴

Funes voerde op repressieve wijze de druk op de *maras* verder op en introduceerde een nieuwe anti-bendewetswijziging in 2010. Met de wet 'Verbod op Maras, Gangs, Groepen, Verenigingen en Organisaties van Criminele Aard' konden ook personen die niet tot een bende

¹¹⁹ 'Aplicación de la ley Combate a las pandillas una mano dura y otra suave' *El Diario de Hoy*, 28 september 2005

¹²⁰ Wet Bestrijding Illegale Activiteiten: 'Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales', (2004).

¹²¹ S. Wolf, 'Mano Dura: Gang Suppression in El Salvador' (versie 1 maart 2011) <https://sustainablesecurity.org/2011/03/01/mano-dura-gang-suppression-in-el-salvador/> (19 december 2015).

¹²² G. Thale., E. Falkenburger, 'Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention' *WOLA Special Report* (2006) 5.

¹²³ P. J. Meyer., C. R. Seelke, 'Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for the Congress' (versie 6 mei 2014) <http://fpc.state.gov/documents/organization/226210.pdf> (21 januari 2016) 10.

¹²⁴ H. Stone, 'The Iron Fist Returns to El Salvador'(versie 12 december 2012) <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-iron-fist-returns-to-el-salvador> (11 november 2015).

behoorden, maar wel samenwerkten met bendeleden, worden bestraft.¹²⁵ Verder werden de straffen voor criminele activiteiten, die konden worden gelinkt aan jeugdbendes, opnieuw verhoogd van drie jaar tot twintig jaar.¹²⁶ Volgens Sonja Wolf, specialist op het gebied van veiligheid in Midden Amerika was het beleid van Funes ten aanzien van de *maras* eigenlijk nauwelijks anders dan dat van zijn voorgangers: “The Funes administration adopted a gang strategy that exhibits ominous parallels with the earlier Mano Dura policies. Meanwhile, prevention and rehabilitation have once again taken the backseat.”¹²⁷

De repressieve strategie bleef de boventoon voeren totdat de twee rivaliserende bendes MS-13 en M-8 in maart 2012 vrede sloten. In een gemeenschappelijke document beloofden zij het aantal moorden significant te verlagen door operaties tijdelijk op te schorten en geen militairen, agenten of beveiligers meer aan te vallen. In ruil daarvoor wilden zij onder andere een eerlijke behandeling binnen het strafrechtstelsel en ook meer banen. Daarnaast hoopten zij dat de bevolking in beschouwing zou nemen dat de jeugdbendes een gevolg waren van sociale uitsluiting, het gebrek aan kansen en institutionele onderdrukking.¹²⁸ Het vredesakkoord was het product van de leiding van beide jeugdbendes die sinds 2009 samenwerkten om de overheid ertoe te dwingen de omstandigheden in gevangenissen te verbeteren. Bovendien eisten zij dat leiders die in een zwaar bewaakte gevangenis zaten, overgeplaatst zouden worden naar normale gevangenissen. Uiteindelijk gaf de overheid hier gehoor aan.¹²⁹

Er is veel onduidelijkheid over de totstandkoming van het akkoord, vooral omdat de overheid enige betrokkenheid aanvankelijk ontkende.¹³⁰ Volgens José Miguel Cruz, expert op het gebied van de *maras* in El Salvador, was de overheid wel degelijk betrokken. De jeugdbendes begonnen in 2009 de onderhandelingen met elkaar, maar het was de toezegging van de overheid in 2012, om gevangenen over te plaatsen, die tot vrede leidde. Volgens Cruz is de voornaamste reden dat de overheid hiermee instemde, de wens om de voor 2012 geplande nationale verkiezingen van het congres rustig te laten verlopen.¹³¹

Hoewel het aantal moorden aanvankelijk drastisch daalde, bleven andere vormen van criminaliteit vrijwel onveranderd. Er was ook kritiek op de overheid vanwege vermeende

¹²⁵ Wet Verbod Associatie met Georganiseerde Misdad: ‘Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal’, (2010).

¹²⁶ ‘Entra en vigor la nueva ley que declara ilegales a las ‘maras’ en El Salvador’, *El Mundo*, 20 januari 2010

¹²⁷ S. Wolf, ‘Mano Dura: Gang Suppression in El Salvador’ (versie 1 maart 2011)

<https://sustainablesecurity.org/2011/03/01/mano-dura-gang-suppression-in-el-salvador/> (19 december 2015).

¹²⁸ ‘Resumen’, Online database: El Faro (versie onbekend), (20 december 2015).

¹²⁹ J. M Cruz, ‘The Political Workings of the Funes Administration’s Gang Truce in El Salvador’ (18 oktober 2011)

<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/JOSE%20MIGUEL%20CRUZ.pdf> (2 oktober 2015) 11.

¹³⁰ G. Thale, ‘Can the Funes Administration Turn the Fragile Truce into Sustainable Public Policy’, (versie 26 april 2013) http://www.wola.org/commentary/one_year_into_the_gang_truce_in_el_salvador (24 januari 2016).

¹³¹ J. M Cruz ‘The Political Workings of the Funes Administration’s Gang Truce in El Salvador’, *Woodrow Wilson International Center for Scholars Latin American Program* (2011) 13-16.

samenwerking met criminelen. De vrede kwam verder op losse schroeven te staan nadat David Munguía, als minister van veiligheid groot voorstander van de vrede, werd vervangen door Ricardo Perdomo, een uitgesproken tegenstander van de vrede. Hij was tegen elke vorm van onderhandelingen tussen staat en de *maras*, en sinds zijn komst gebeurde dit ook niet meer.

In 2013 nam het geweld opnieuw toe en in maart 2014 werd de vrede door de overheid opgeschort.¹³²

3.2.4 Salvador Sánchez Cerén(2014-heden): verdere militarisering en de *maras* op de lijst van terroristen

Ook de huidige president, Salvador Sánchez Cerén, een voormalig rebel van de FMLN, heeft laten weten niet met de *maras* te onderhandelen en heeft iedere vorm van communicatie met hen uitgesloten. Tot op heden heeft Cerén het repressieve en gemilitariseerde beleid voortgezet. Zo is het aantal militairen dat patrouilleert verhoogd naar 7.900. Volgens de huidige Minister van Defensie Payes is dit het grootste aantal soldaten dat is ingezet sinds het einde van de burgeroorlog in 1992.¹³³ Verder heeft hij de *maras* op de lijst van terroristen geplaatst, waardoor bedrijven of personen die schuldig worden bevonden aan samenwerking met de *maras*, nog hogere straffen kunnen krijgen.¹³⁴

3.2.5 Het beleid vanaf 2000 tot heden repressief?

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het beleid tegen jeugdbendes als repressief kan worden beschouwd. Zoals beschreven zijn er verschillende initiatieven geweest met betrekking tot preventie van geweld en rehabilitatie. Maar desondanks is het beleid in de periode 2000 tot op heden overwegend repressief geweest. Voor de plannen *mano amiga* en *mano extendida* was slechts 20 procent van het budget voor veiligheid gereserveerd. Daarvan is een groot gedeelte nooit aangekomen op de juiste plek. Daarnaast kregen de instituten die het beleid uit moesten voeren te kampen met personeelstekort, waardoor de meeste projecten na enkele jaren weer werden opgeheven.¹³⁵ In de periode 2000-2010 is slechts 1 procent van het veiligheidsbudget besteed aan preventie. Pas na 2010 werd dit verhoogd naar 14 procent, wat nog steeds zeer minimaal genoemd kan worden.¹³⁶

¹³² K. Guney, 'El Salvador Homicides Skyrocket After Gang Truce Unravels' (versie 9 december 2015) <http://www.insightcrime.org/news-analysis/el-salvador-homicides-skyrocket-after-gang-truce-unravels> (23 januari 2016).

¹³³ R. Zablah, 'Los soldados, hartos, incumplen la orden de guardar silencio', *El Faro*, 28 september 2015.

¹³⁴ K. Daugherty, 'El Salvador Official Slams 'Iron Fist' Security Policies' (versie 22 oktober 2015) <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-official-slams-iron-fist-security-policies> (23 januari 2016).

¹³⁵ H. Sibaja, 'Central America and Mexico Gang Assessment' (versie 14 april 2006), http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf (17 januari 2016) 50.

¹³⁶ P. J. Meyer., C. R. Seelke, 'Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for the Congress' (versie 6 mei 2014) <http://fpc.state.gov/documents/organization/226210.pdf> (21 januari 2016).

Bovendien is er door de overheid van El Salvador veel geïnvesteerd in repressieve maatregelen. Binnen het overheidsbeleid speelt de politie een prominente rol, aangezien zij op grote schaal bendeleden arresteren. De politiemacht is in de periode 2003-2015 met 6.000 agenten toegenomen, het aantal militairen is in de periode 2002-2012 eveneens toegenomen en het budget bestemd voor defensie is met 32 procent verhoogd.¹³⁷ El Salvador kent zowel het hoogste aantal militairen, als het hoogste aantal agenten per 100.000 inwoners in Midden Amerika.¹³⁸

Hoewel de overheid wel verkondigde dat er aandacht zou zijn voor rehabilitatie en preventie, is deze aandacht altijd ondergeschikt geweest aan repressieve maatregelen. Zoals Eric Olson aangeeft: *'Thus, despite the de jure policy of prevention and rehabilitation, the de facto policy has prioritized direct confrontation with the gangs using police and military forces.'*¹³⁹ Sinds de implementatie van *mano dura* in 2003 is het beleid erop gericht alle *maras* achter de tralies te krijgen, door criminalisering van jeugdbendes en door operaties uitgevoerd door de politie en het leger. Welke effecten het beleid heeft gehad op het geweld? De volgende paragraaf analyseert de effecten van dit beleid op het geweld in El Salvador.

¹³⁷ 'El Salvador country profile' (geen versie), <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles> (23 december 2015).

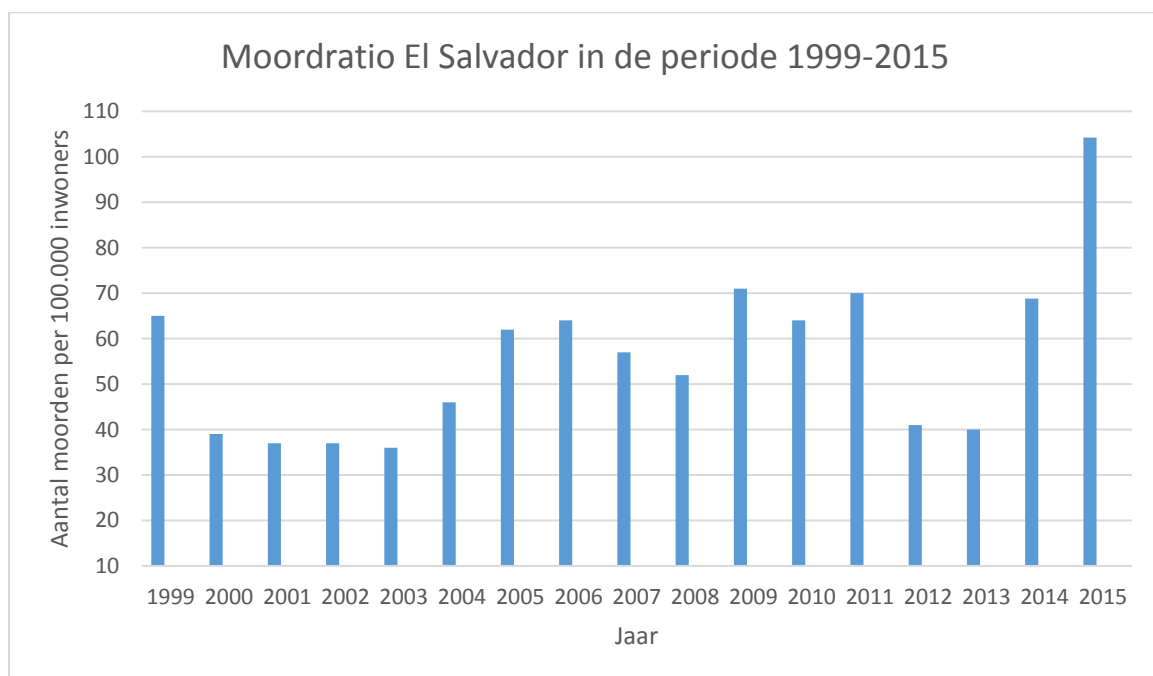
¹³⁸ C. R. de Leao, 'Capabilities of Police and Military Forces in Central America -- A Comparative Analysis of Guatemala, El Salvador, Honduras and Nicaragua', *Western Hemisphere Security Analysis Center* 10 (2011) 23-25.

¹³⁹ E. Olson, 'Four Questions and Observations about El Salvador's Deteriorating Security' (15 december 2015) <https://www.wilsoncenter.org/article/four-questions-and-observations-about-el-salvadors-deteriorating-security-situation> (9 oktober 2015).

3.3 De effecten van het beleid op geweld

Op basis van de toename van het aantal moorden in El Salvador sinds 2003 kan gesteld worden dat het repressief beleid niet tot een afname, maar tot een toename van geweld heeft geleid. Tot 2003 was er sprake van een daling van het aantal moorden. Sindsdien is het geweld geëscaleerd, met als gevolg dat het aantal moorden in 2015 bijna een verdrievoudiging was van het aantal moorden in 2003. Alleen in 2012-2013 nam het geweld sterk af, dit was het gevolg van de vrede tussen de *maras* en de staat. Toen er een einde kwam aan de vrede, nam het geweld direct toe.

In de volgende paragraaf worden de effecten geanalyseerd die het beleid heeft gehad op het geweld in El Salvador. Hierbij wordt gekeken naar de effecten van het op grote schaal vastzetten van de *maras*, de rol van overheidstroepen in het geweld en de verharding van de *maras* als gevolg van repressief beleid.



Figuur 2 Beleid omtrent gangs 1999-heden. Bron: El Faro, Ministerie Justitie en Veiligheid, *The Construction of the Maras: Between Politicization and Securization* Antonia Does

3.3.1 Criminalisering van jeugdbendes: gevangenis als instituut *maras*

Het belangrijkste doel van de Salvadoraanse overheid met betrekking tot de *maras* is sinds 2003 om zoveel mogelijk leden achter de tralies te krijgen. In dit opzicht kan worden gesteld dat het beleid enorm succesvol is geweest. Zo bestond de gevangenispopulatie in 2003, voor de implementatie van *mano dura*, uit 10.907 personen waarvan ongeveer 1.500 geïdentificeerd als bendelid. In 2015 was de totale populatie in het penitentiaire systeem toegenomen tot 32.608 personen, waarvan 12.065

geïdentificeerd als bendelid.¹⁴⁰ Maar ondanks de toename van het aantal *maras* in de gevangenis, heeft dit niet geresulteerd in een afname van geweld. Verschillende indicatoren lijken er zelfs op te wijzen dat deze strategie juist heeft geleid tot het tegenovergestelde.

Hoewel de overheid zich heeft ingezet om *maras* op grote schaal te arresteren, is er weinig aandacht besteed aan de gevolgen van deze toename van de gevangenispopulatie. De capaciteit van het penitentiaire systeem van El Salvador is gelimiteerd tot maximaal 8.500 gevangenen, maar het werkelijke aantal gevangenen ligt drie keer zo hoog.¹⁴¹ Gevangenen delen kleine ruimtes met andere gevangenen, met slechte voorzieningen. Verschillende mensenrechtenorganisaties noemen de situatie in de gevangenissen van El Salvador “levensbedreigend”.¹⁴²

Ook de grote invloed die jeugdbendes uitoefenen binnen de gevangenissen baart mensenrechtenorganisaties zorgen. Door corrupte bewakers worden wapens binnengesmokkeld die worden gebruikt in vechtpartijen tussen de rivaliserende jeugdbendes. In 2004 vielen 31 doden na gewelddadige confrontaties tussen gevangenen.¹⁴³ De gevangenen leven nauwelijks gescheiden en daardoor zijn vrijwel alle gevangenen slachtoffer van geweld. Dit blijkt ook uit een onderzoek van de VN, dat werd gepubliceerd in 2014. In dit onderzoek werd aangetoond dat 95 procent van de gevangenen is geslagen door medegevangenen. Ook statelijke actoren dragen direct bij aan het geweld, want uit hetzelfde rapport bleek dat 60 procent van de gevangenen weleens was mishandeld door de bewakers.¹⁴⁴ De toename van het aantal gevangenen, ver boven de capaciteit van de gevangenis, leidde er ook toe dat meer personen slachtoffer werden van geweld door medegevangenen of bewakers.

Het grote aantal *maras* heeft geleid tot meer geweld in de gevangenissen. Hiermee veranderde de dynamiek in de gevangenissen. De *maras* maken immers een steeds groter percentage uit van het totaal aantal gevangenen. Vanwege de toename van het aantal vechtpartijen besloot de overheid in 2004 alleen gevangenen van dezelfde bende in de gevangenis te plaatsen.¹⁴⁵ Door intimidatie en door het omkopen van bewakers begonnen de *maras* al snel de dienst uit te maken in deze gevangenissen, die *de facto* onder controle kwamen van de twee jeugdbendes. Terwijl jeugdbendes eerder lokaal opereerden en er nauwelijks sprake was van hiërarchie, bracht de

¹⁴⁰ J. Santos, ‘Analizan quitar segregación de pandillas en las cárceles’, *La Prensa*, 30 juli 2014.

¹⁴¹ ‘2014 Country Reports on Human Rights Practices - El Salvador’, Online database: www.state.gov (versie onbekend), (22 december 2015).

¹⁴² *Ibidem*

¹⁴³ R. Valencia, ‘How El Salvador Handed its Prisons to the Mara Street Gangs’ (versie 3 september 2014) <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-el-salvador-handed-its-prisons-to-the-gangs> (22 december 2015).

¹⁴⁴ Anoniem, ‘Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America’ (versie November 2013) http://hdr.undp.org/sites/default/files/citizen_security_with_a_human_face_-_executivesummary.pdf (22 januari 2016).

¹⁴⁵ Zo vielen in 2004 totaal 31 dodelijke slachtoffers en in 2007 21 en minstens 14 in 2015 na gevechten. ‘Policía identificó a 13 de los pandilleros asesinados en una cárcel de El Salvador’, *La Nación*, 23 januari 2015.

gevangenis de leden juist samen waardoor zij zich beter konden organiseren.¹⁴⁶ Dit heeft ertoe geleid dat de jeugdbendes meer betrokken raakten bij verschillende vormen van criminaliteit, met als gevolg een toename van het aantal kidnappings, afpersingen en huurmoorden. Op dit moment vermoedt de politie dat vrijwel alle afpersingen vanuit de gevangenissen worden uitgevoerd, doordat gebruik gemaakt wordt van mobiele telefoons.¹⁴⁷ Paradoxaal genoeg beschermt de gevangenis de *maras* niet alleen tegen de rivaliserende jeugdbendes, maar ook tegen juridische vervolging. Tegelijkertijd blijven de *maras* grote invloed uitoefenen binnen alle gevangenissen van El Salvador.

Het grote aantal aanwezige *maras* in de gevangenis heeft geleid tot een verharding van het gedrag van gearresteerde jongeren. Door de lange procedures en het grote aantal gearresteerden, bestaat een aanzienlijk deel van de gevangenenpopulatie uit personen die in afwachting zijn van een rechtszaak. Zo bestaat op dit moment de gevangenispopulatie voor 20 procent uit verdachten die in afwachting zijn van een rechtszaak. Sommigen van hen hebben al langer vastgezet in de gevangenis dan de duur van de maximale straf die staat op de misdaad waarvan de persoon beschuldigd is.¹⁴⁸ Daarnaast is door wetwijzingen de leeftijdsgrens om als volwassene berecht te worden verlaagd tot 12 jaar.¹⁴⁹ Hoeveel jongeren onder de 18 op het moment in de gevangenis is niet duidelijk. Maar aangezien in 2014 en 2015 respectievelijk 793 en 1.207 bendeleden onder de 18 zijn berecht, bestaat het vermoeden dat dit een aanzienlijke groep is. De groep van 18 tot 24 jaar vormt op dit moment 45 procent van het totaal aantal gevangenen.¹⁵⁰ Geconcludeerd kan worden dat de jongerenpopulatie in de gevangenis erg groot is en dat een aanzienlijk gedeelte van de gevangenen nog in afwachting is van een proces.

Dit betekent dat de jongeren, waarvan sommigen vastzaten voor lichte vergrijpen of in afwachting waren van een veroordeling, in de gevangenis voortdurend in aanraking kwamen met extreme vormen van geweld. Het contact met non-gewelddadige *peers* werd hierdoor verkleind terwijl die met gewelddadige *peers* juist toenam. Doordat zij meer in aanraking kwamen met geweld is het aannemelijk dat zij hierdoor zelf ook eerder geneigd zouden zijn om zelf geweld te gebruiken.¹⁵¹ De gevangenis is ook een ideale locatie gebleken voor het rekruteren van nieuwe leden. Verschillende academici hebben daarom de Salvadoraanse gevangenissen de titel *finishing schools*

¹⁴⁶ S. Dudley, 'How 'Mano Dura' is Strengthening Gangs' (versie 21 november 2010)

<http://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs> (21 december 2015)

¹⁴⁷ D. Marroquín. "Otro intento por bloquear celulares en los penales", *El Diario de Hoy*, 20 mei 2014

¹⁴⁸ '2014 Country Reports on Human Rights Practices - El Salvador', Online database: www.state.gov (versie onbekend), (11 januari 2016).

¹⁴⁹ 'Aumentan en un 52 % los menores pandilleros procesados en El Salvador en 2015', *El Nuevo Diario*, 12 oktober 2015.

¹⁵⁰ 'Pandilleros salvadoreos imputados incrementan un 135 en 2015 respecto 2014', *La Prensa*, 10 september 2015.

¹⁵¹ I. S. Waunberg 'Central American authorities' handling of gang related violence threatens democracy' (9 juni 2009) <http://www.norlarnet.uio.no/research-in-norway/featured-research/2009/Gangs.html> (22 december 2015).

gegeven.¹⁵² Volgens Chris Swecker, assistent-directeur van FBI die criminaliteit in El Salvador, hebben de omstandigheden in de gevangenis bijdragen aan de verharding van jongeren: “It’s like a college for MS-13 where prisons serve as training camps for young members, making them more ruthless instead of being rehabilitated upon release to society”.¹⁵³ Jongeren hebben noodgedwongen een keuze moeten maken om zich bij een bende aan te sluiten. Pedro Martinez, advocaat voor het Instituut van Mensenrechten in El Salvador: “People who aren’t gang member jump into the gangs in prison to survive”.¹⁵⁴

3.3.2 Toename politiegeweld en het ontketenen van een oorlog tussen staat en de *maras*

Sinds *mano dura* werd geïmplementeerd in 2003 is het aantal actieve agenten en militairen toegenomen en werden hun bevoegdheden uitgebreid. Hierdoor hebben agenten en militairen zich in toenemende mate schuldig gemaakt aan het gebruik van geweld. Door corruptie en door gebrekkige administratieve capaciteiten bij de politie zijn er geen concrete cijfers beschikbaar. Er zijn echter indicatoren die erop wijzen dat het aantal incidenten door politiegeweld sinds 2003 sterk is toegenomen.

Uit een enquête onder 1.000 bendeleden in de periode 1996-2001 bleek dat het fysieke geweld waarvan zij slachtoffer waren, voor 55.8 procent werd toegebracht door rivaliserende jeugdbendes.¹⁵⁵ Uit een enquête jaren later, in 2007, onder 300 bendeleden bleek dat 21.2 procent de rivaliserende jeugdbendes verantwoordelijk hield voor de moord op hun *peers*, terwijl 43 procent de politie hiervoor aansprakelijk hield.¹⁵⁶ Hoewel het kleinschalige onderzoeken betreft lijken deze cijfers te wijzen op een toename van politiegeweld. Hoe kan dit worden verklaard?

Een *marero* beweert dat *mano dura* heeft geleid tot de verslechterde relatie tussen beide groepen:

Plotseling kwamen ze [de politie] en ze kwamen schietend. Nooit eerder hadden we deze lijn overschreden. Het was niet zoals het nu is; het is anders omdat zij de nieuwe toon zetten.

Vroeger bemoeiden zij zich niet met ons [politie met de jeugdbendes] ze hielden ons aan om ons

¹⁵² J. Aguillar ‘Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas’, *Estudios centroamericanos* (2007) 12-13.

¹⁵³ ‘Central America’s Increasing Gang Problem: A Comforting Handshake Needed as Much as a Tough Fist to Fight Crime Epidemic’ (versie 31 juli 2007) <http://www.coha.org/central-america%E2%80%99s-increasing-gang-problem-a-comforting-handshake-needed-as-much-as-a-tough-fist-to-fight-crime-epidemic/> (11 november 2015)

¹⁵⁴ T. Johnson, ‘El Salvador prison overcrowding creates horrific conditions in police station holding cells’ (versie 4 oktober 2013) <http://democracyinamericas.org/category/el-salvador-news/page/2/> (22 oktober 2015)

¹⁵⁵ J. M. Cruz, ‘El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red’, in: F. Pisani, N. Saltalamacchia, A. B. Tickner en N. Barnes ed., *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes* (Mexico Stad 2007) 363–364.

¹⁵⁶ J. Aguillar ‘Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas’, *Estudios centroamericanos* 62 (2007)12-13.

te registreren maar lieten ons gaan, maar nu mishandelen ze ons voor alles [...] Een neef van mij zat bij de bende [naam]. Hij werd gearresteerd en ze namen hem mee waar hij in de cel werd gezet met leden van een rivaliserende bende. Wetende dat het zijn rivalen waren, begonnen ze hem te slaan totdat hij stuiptrekkingen kreeg, terwijl de agenten toekeken.. De politie zag alles, en zei niks. [...] Nu maken zij meer misbruik... sinds Mano Dura maken zij meer misbruik.¹⁵⁷

Het blijft de vraag of het politiegeweld is toegenomen en in hoeverre dit zou kunnen worden verklaard door het overheidsbeleid. Het beantwoorden van deze vraag is moeilijk, daar het Forensisch Instituut geen ballistisch onderzoek mag uitvoeren naar slachtoffers van vuurgevechten door overheidstroepen. Er zijn toch indicatoren die erop lijken te wijzen dat de politie zich sinds 2003 veel vaker schuldig heeft gemaakt aan het gebruik van geweld.

Zo kwamen in 2003 863 klachten over politiegeweld binnen bij het door de overheid gesteunde Bureau voor de Bescherming van de Mensenrechten. In de periode juni 2014 en mei 2015 was dit aantal opgelopen tot 2.024.¹⁵⁸ Dit kan worden beschouwd als een goede afspiegeling van de realiteit. Op basis van bevindingen van de Vanderbilt Universiteit, dat al dertig jaar onderzoek doet naar de publieke opinie in Latijns-Amerika, bleek namelijk dat alle slachtoffers van politiegeweld in El Salvador hiervan melding hadden gemaakt bij de autoriteiten. Gedurende het onderzoek in 2009 , werden 32.000 personen geïnterviewd en uit de interviews bleek dat 8.3 procent van hen slachtoffer is geweest van politiegeweld. Dit was destijds het op een na hoogste percentage van heel Latijns-Amerika.¹⁵⁹ Zodoende kan het toegenomen aantal klachten beschouwd worden als een aanwijzing voor een toename van politiegeweld.

Verder lijken de politie en het leger zich ook schuldig te hebben gemaakt aan dodelijk geweld. Met name de afgelopen jaren zijn er sterke vermoedens ontstaan dat agenten zich schuldig hebben gemaakt aan illegale executies van jongeren. Volgens Salvador Samayoa, politiek analist en voormalig voorzitter van de Raad van Nationale Veiligheid van El Salvador, waren er in 2010 verschillende gevallen bekend van zeer professioneel uitgevoerde executies:

Based on our history, the 'theatre of operations', the weapons used, the way the ambush was staged, the clothing worn, the style of the killings, and above all the capacity and determination to attack a large group, the killers exhibited characteristics of a commando and of combat experience. It is practically inconceivable that three gang members would decide to attack a

¹⁵⁷ J. aguillar, 'Segundos en el aire': mujeres pandilleras y sus prisiones', *Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana* (2010) 253-54.

¹⁵⁸ Anoniem, 'Cuerpos de seguridad, los más denunciados por violar los DD.HH. en El Salvador', *El Economista*, 9 december 2015.

¹⁵⁹ J. M. Cruz, 'Police Abuse in Latin America', *AmericasBarometer Insights* 11 (2009) 1-4.

group of 10 people. That is only done by the 'special forces' or so-called 'commandos', who are trained precisely to use just a few men to overcome or annihilate larger units or groups.¹⁶⁰

Ook de voorzitter van het Forensisch Instituut van El Salvador (IML), Miguel Magaña, heeft uitgesproken vermoedens te hebben dat overheidstroepen zich schuldig hebben gemaakt aan illegale executies. Hij heeft meerdere keren schotwonden in de nek van slachtoffers gevonden, wat normaliter eerder duidt op een executie dan een vuurgevecht.¹⁶¹ Het forensisch instituut kan echter geen verder onderzoek doen. Er zijn ook agenten die, in anonieme interviews, meerdere malen hebben verklaard zich schuldig te hebben gemaakt aan fataal geweld tegen de *maras*. Hierbij werden foto's van gedode *maras* en gemaskerde agenten gedeeld op het internet.¹⁶²

De *maras* beweerden al langer dat agenten het op hun gemunt hadden, maar het bleef lange tijd onduidelijk hoeveel dodelijke slachtoffers er waren gevallen. Het was president Ceren zelf die de vermoedens van politiegeweld omzette in concrete cijfers heeft. Zo verklaarde hij in een toespraak dat in maart 2015 de overheidstroepen verantwoordelijk waren voor een derde van het aantal dodelijke slachtoffers. Bovendien bevestigde hij dat alle slachtoffers van de confrontatie met de veiligheidstroepen *maras* waren.¹⁶³ De maand maart 2015 is vanwege de vele doden de meest gewelddadige maand in de afgelopen eeuw. Het is dan ook opvallend dat de overheidstroepen, met 140 slachtoffers, voor een aanzienlijk deel van dit aantal doden verantwoordelijk waren. Harde conclusies kunnen uit deze cijfers niet getrokken worden, maar het onderstreept wel de rol die overheidstroepen hebben gespeeld in het toegenomen geweld in El Salvador.

De staat heeft verschillende initiatieven genomen om de politie meer aansprakelijk te stellen voor het onwettig gebruik van geweld. Sinds 2009 zijn meer dan 350 agenten ontslagen en enkele tientallen agenten zijn vervolgd voor geweld en moord.¹⁶⁴ Er bestaan echter ook discrepanties tussen dergelijke initiatieven enerzijds en de werkelijkheid anderzijds. Zo heeft in januari 2015 de commandant van de nationale politie, Mauricio Ramirez Landaverde, naar buiten gebracht dat de politie op criminelen mag schieten wanneer nodig. Verder onderstreepte hij dat de politie wordt

¹⁶⁰ E. Ayala, 'El Salvador: Killings Bear Hallmarks of Death Squads' (versie 17 februari 2010) <http://www.ipsnews.net/2010/02/el-salvador-killings-bear-hallmarks-of-death-squads/> (22 januari 2015).

¹⁶¹ 'Investigan si policias se defienden de pandilleros o los matan a sangre fria' (9 maart 2015) <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/109899/2015/09/03/Investigan-si-policias-se-defienden-de-pandilleros-o-los-matan-a-sangre-fria> (3 december 2015).

¹⁶² C. Rosales, 'Emergence of a social cleansing in El Salvador' (versie 20 januari 2016) <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/carlos-rosales-ana-leonor-morales/emergence-of-social-cleansing-in-el-salvador> (22 januari 2016).

¹⁶³ 'Se triplica muerte de pandilleros en enfrentamientos armados', *Diario*, 1 juli 2015.

¹⁶⁴ H. Stone, 'El Salvador Cuts Murders, But Where is Police Reform?' (versie 12 april 2012) <http://www.insightcrime.org/news-analysis/el-salvador-cuts-murders-but-where-is-police-reform> (22 november 2015).

gesteund en beschermd door de staat.¹⁶⁵ Dit betekende natuurlijk geen vrijbrief om op verdachten te schieten, maar de regels kunnen breed geïnterpreteerd worden. De commandant leek te insinueren dat een schietende agent op steun van de staat kon rekenen.

Jeannette Aguilar, directrice van Openbaar Instituut van Publieke Opinie van de Universiteit Centraal America in El Salvador, ziet een direct verband tussen het toegenomen politiegeweld en de bevoegdheid die de politie heeft gekregen, sinds de implementatie van *mano dura*. Volgens haar is het gebruik van geweld genormaliseerd en kan de politie kan worden gezien als de voornaamste agressor: "This is very dangerous because it legitimises the actions of the police department. It normalises the abuse of rights.. This motivates gangs to fight and become part of an insurgent movement. We are waking a big monster".¹⁶⁶ Aguilar geeft aan dat door het politiegeweld jeugdbendes ook gewelddadiger zijn geworden. Aangezien overheidstroepen zich vooral richten op vervolging van de *maras* is het de vraag hoe zij op dit geweld reageren. Welke effecten heeft *mano dura* gehad op het gebruik van geweld door de *maras*?

3.3.3 Reactie van maras

De *maras* hebben de reputatie extreem gewelddadig te zijn. Het lijkt echter alsof de *maras* pas extreme vormen van geweld zijn gaan gebruiken na de implementatie van *mano dura*. Met name de vervolging door veiligheidstroepen lijkt te hebben geleid tot een gewapend verzet onder de *maras*. Volgens Aguilar is er dan ook een directe link tussen het politiegeweld en de verharding van de jeugdbendes. Zij stelt dat hierdoor de drastische toename van het aantal moorden verklaard kan worden: "The surge in homicides is the consequence of gang radicalization. It is a retaliation against the government, which the gangs claim has killed, persecuted, and committed abuses against their members. It is the outcome of the state's violent and arbitrary response,"¹⁶⁷

Zoals eerder is aangegeven door de huidige president Ceren, is er sprake van veel geweld door overheidstroepen jegens de bendeleden. Voor de *maras* zijn de kosten hoger om zich niet tegen de staat te verzetten dan dit wel te doen. Dit blijkt ook uit de toename van het aantal agenten dat is gedood. Zo werden in de eerste jaren na de eeuwwisseling niet meer dan tien agenten per jaar gedood. Maar na 2009 is het aantal dodelijke slachtoffers onder de veiligheidstroepen sterk

¹⁶⁵ D. Gagne, 'El Salvador Police Chief Targets Rising Gang Violence? (versie 21 januari 2015) <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-police-commander-green-light-gangs> (22 november 2015).

¹⁶⁶ J. Watts, 'El Salvador worlds most homicidal place', *The Guardian*, 22 augustus 2015.

¹⁶⁷ T. Molina, 'Gang crackdown sets off bloodiest week in El Salvador', *Panama Post*, 31 oktober 2015.

gestegen en in 2015 werden 62 agenten en 24 militairen door bendeleden gedood.¹⁶⁸ Hieruit kan worden geconcludeerd dat de *maras* meer geweld zijn gaan gebruiken tegenover veiligheidstroepen.

Het equilibrium dat bestond tussen de staat en de jeugdbendes lijkt na 2003 te zijn verbroken. Volgens gegevens van het Forensisch Instituut (IMF) en volgens statistieken van de politie waren in de jaren 2000, 2001 en 2002 de *maras* en de politie sámen betrokken bij 4,5 procent van het totaal aantal moorden, zowel dader als slachtoffer. Een interessant gegeven is dat de betrokkenheid van de bendeleden in het dodelijk geweld in deze periode jaarlijks ook afnam.¹⁶⁹ Maar sinds 2003 is de betrokkenheid van de *maras* sterk toegenomen.

Uit een rapport van de politie in 2014 bleek, dat bendeleden voor 30 procent verantwoordelijk waren voor het aantal moorden dat jaar.¹⁷⁰ Dit betekent dat in 2003 *maras* betrokken waren bij enkele honderden moorden en dat ze in 2015 verantwoordelijk waren voor bijna 2000 dodelijk slachtoffers, een aanzienlijke toename dus.

De *maras* werden ook vaker slachtoffer van fataal geweld. Zo bleek uit een onderzoek van de nationale recherche dat, in 2015, 32 procent van het totaal aantal dodelijke slachtoffers uit bendeleden bestond.¹⁷¹ De *maras* waren in de periode 2000-2003 bij 4,5 procent van het totaal aantal moorden in El Salvador betrokken, als slachtoffer of als dader. Aangezien deze betrokkenheid in 2000-2003 aan het afnemen was, kan geconcludeerd worden dat de *maras* sinds de implementatie van repressief beleid een veel grotere rol zijn gaan spelen in het voorkomen van dodelijk geweld, zowel dader als slachtoffer.

Het toegenomen aantal slachtoffers onder overheidstroepen onderstreept dat de spanningen tussen hen en de *maras* flink zijn opgelopen, met een toename van het aantal slachtoffers onder beide partijen. Maar blijven de effecten van het beleid beperkt tot deze groepen of heeft repressief beleid ook effect gehad op geweld binnen andere groepen van de samenleving? In de volgende paragraaf staat deze vraag centraal.

3.3.4 Repressief beleid en de toegenomen acceptatie van geweld binnen de samenleving

De effecten van het overheidsbeleid ten aanzien van de *maras* beperken zich niet alleen tot deze groep en de politie. Door het beleid is ook een omgeving gecreëerd waarin men eerder geneigd is

¹⁶⁸ R. Zablah, 'En 2014-2015 se han asesinado la misma cantidad de policías de que en 2009-2013' (versie 4 augustus 2015) <http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17249/En-2014-2015-se-han-asesinado-la-misma-cantidad-de-polic%C3%ADas-que-en-2009-2013.htm> (22 december 2015).

¹⁶⁹ F. M. Vaquerano, 'Defuciones por homicidios en El Salvador año 2001,2002' (versie 2005) www.csj.gob.sv (18 januari 2016), 'Violencia en El Salvador cobró la vida de 4.353 personas durante 2011', *America Economica*, 1 juni 2012.

¹⁷⁰ J. Aguilar, 'La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014', *Instituto Universitario de Opinión Pública* (2014) 99-104.

¹⁷¹ J. Avalos, 'Quien comete los homicidios en el país', *La Prensa*, 6 januari 2012.

over te gaan tot het gebruik van geweld. Enerzijds heeft *mano dura* onder de bevolking enorme angst voor de *maras* gecreëerd door hen als een groot gevaar voor de samenleving te bestempelen. Zo sprak Flores tijdens de bekendmaking van *mano dura* over de *maras* als barbaren en duivels en stelde hij hen verantwoordelijk voor de meeste moorden in El Salvador.¹⁷² Deze dehumanisering van de *maras* heeft de manier waarop de bevolking over hen denkt sterk beïnvloed. Dit is ook terug te zien in de bevindingen van het Salvadoraanse Instituut voor Peilingen. In 2002 noemde slechts 1 procent van de ondervraagde de *maras* als grootste probleem van El Salvador. Na de bekendmaking van *mano dura* gaf 20,8 procent van de ondervraagden aan dat de jeugdbendes het grootste probleem waren van El Salvador.¹⁷³ Ook opiniepeilingen van *Latinobarómetro* bevestigen het beeld dat de angst lijkt te zijn gevoed door de aandacht die de overheid heeft gegeven aan de jeugdbendes. Volgens peilingen in 2000 verklaarde 49,3 procent van de ondervraagden zich onveilig te voelen en in 2003 was dit percentage gestegen tot 80 procent van de bevolking.

Dit is opmerkelijk want volgens statistieken van de politie was de criminaliteit in deze periode juist afgenomen. Bovendien waren de *maras* slechts voor een klein percentage betrokken bij de moorden in El Salvador en nam deze betrokkenheid tot 2003 af.¹⁷⁴ Aangezien de problemen in deze periode niet significant veranderden, kan gesteld worden dat de overheid onder de bevolking veel aandacht voor de *maras* heeft weten te generaliseren.

De politieke retoriek leidde niet alleen tot een grote steun onder de bevolking voor *plan mano dura*. Ook leidde het tot een hoge mate van acceptatie onder de bevolking voor geweld tegen de *maras*. Volgens Gonzalo, hoofd van een anti-gang eenheid, is de bevolking geweld tegen de *maras* gaan steunen na *mano dura*. Hij heeft ook het idee dat politiegeweld vrij onbestraft is gebleven: "If these killings of gang members had happened five years ago, these police would be in prison; if they happened two years ago, they'd be jailed, for violation of human rights. The population supports these types of procedures. They are seeing that the aggressive behavior of the police keeps the gangs from growing."¹⁷⁵ Het lijkt erop dat met name vanwege de angst onder de bevolking, het geweld tegen de *maras* werd gelegitimeerd.

Het is opvallend dat de bevolking nog altijd achter de repressieve maatregelen staat omdat, zij menen dat de jeugdbendes niet zullen groeien, aldus Gonzalez. Maar volgens een studie van het Ministerie van Veiligheid is juist het tegenovergestelde waar. Uit een grootschalig onderzoek dat is uitgevoerd in de periode 2008-2013 is gebleken dat het aantal *maras* enorm is toegenomen. Volgens

¹⁷² F. Flores, 'Discurso presidencial', *El Diario de Hoy*, 24 juli 2003.

¹⁷³ R. F. Arana, 'Encuesta de Evaluación del cuarto y quinto año del gobierno de Francisco Flores', *Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana* (2003).

¹⁷⁴ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (22 december 2015).

¹⁷⁵ S. Parlow, 'El Salvador is on pace to become the hemisphere's most deadly nation', *The Washington Post*, 17 december 2015.

de studie werden in 2008 12.500 personen geïdentificeerd als *marero* en was dit aantal in 2013 opgelopen tot bijna 30.000. Hoewel volgens overheidscriteria jongeren al snel tot bendelid worden gerekend, een bepaalde kledingstijl is al voldoende, beamen ook de Wereldbank en de politie dat het aantal *maras* sterk is toegenomen.¹⁷⁶ Dit bevestigt dat het beleid tot op heden niet heeft geleid tot een afname van het aantal bendeleden in de maatschappij. Ondanks dat het vastzetten van meer dan 10.000 *maras*, is het aantal *maras* buiten de gevangenis groter dan rond 2003 het geval was.

De toename wordt gedeeltelijk verklaard door de actieve rekrutering van jongeren in de gevangnissen. Verder lijkt ook het politiegeweld tegen armere jongeren een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de groei van het aantal *maras*. Sinds 2003 konden ook jongeren op basis van uiterlijke kenmerken, zoals een tatoeage of een bepaalde kledingstijl, worden aangehouden en worden vastgezet. Sommige jongeren werden dus onterecht aangezien voor *marero*. Zo zijn bijvoorbeeld getatoeëerde jongeren eerder slachtoffer geworden van illegale detentie. Dit blijkt ook uit het feit dat van het totaal aantal personen dat sinds 2003 werd gearresteerd voor betrokkenheid bij een bende, slechts vijf procent daadwerkelijk is veroordeeld. Rechters oordeelden dat het in de meeste gevallen ontbrak aan concreet bewijs.¹⁷⁷

Het ten onrechte gearresteerd zijn kan geleid hebben tot frustratie. Verder is het aannemelijk dat deze jongeren vaker slachtoffer zijn geweest van politiegeweld. Agenten werden gesteund door het algemeen geaccepteerde idee dat geweld tegen *maras* geoorloofd is. De politiemensen konden zelf bepalen wie zij als *mara* beschouwden, op basis van uiterlijke kenmerken. Een 15-jarige jongen uit een buitenwijk van Managua beschrijft hoe de bevoegdheid om op uiterlijke kenmerken te fouilleren problematisch kan zijn:

If you're young and something happens, you're in trouble even if you didn't have anything to do with it. [...] A cap, a pair of tennis shoes and immediately they're telling you those are the shoes the gang members use. They discriminate against us because of the way we dress. I like to dress like this, but most gang members do too. The cops take one look at me and, without saying anything, throw me up against the wall. It's happened to me a lot of times. Yeah, they're the law, they have to be respected and all, but they go too far because they go on patrol drunk and sometimes treat people who aren't gang members as if they were. The other day these two cops began calling this kid just because he had tattoos and they beat him in broad daylight; it wasn't

¹⁷⁶J. Santos, '470.264 personas afinas a pandillas', *La Prensa*, 13 mei 2013.

¹⁷⁷ E. Moodie, *El Salvador in the Aftermath of Peace Crime, Uncertainty, and the Transition to Democracy* (Pennsylvania 2010) 47.

even nighttime. But nobody said anything. Everybody kept quiet, just watching them beat this boy up.¹⁷⁸

Zoals het politiegeweld tegen de *maras* heeft geleid tot gewelddadig verzet, zou hetzelfde gezegd kunnen worden over gemarginaliseerde jongeren die slachtoffer zijn van politiegeweld en illegale detentie. Zij werden onderworpen aan de grillen van de overheidstroepen, die een brede opvatting hebben over wie als bendelid beschouwd kon worden. Zoals jongeren in Los Angeles zich in de jaren negentig aansloten bij gangs om zich te kunnen verdedigen, zo kan hetzelfde gezegd worden van de huidige generatie. Verschillende onderzoekers hebben aangetoond dat slachtoffers van politiegeweld, ofwel statelijk geweld, eerder geneigd zijn zelf geweld te gebruiken.¹⁷⁹ De exceptionele groei van het aantal *maras* in El Salvador lijkt dit te bevestigen. Hierbij moet gezegd worden dat in 2009 en 2010 de jeugdwerkloosheid sterk toenam. Dit kan een belangrijke rol hebben gespeeld in de toename van het aantal *maras*. Anderzijds is de jeugdwerkloosheid nog altijd veel lager dan het geval was voor 2000. Bovendien is het aantal werkloze jongeren sindsdien afgenomen en is jeugdwerkloosheid in El Salvador in de periode 2000-2015 altijd ver onder het continentale gemiddelde gelegen terwijl juist El Salvador over het hoogste aantal *maras* per 100.000 inwoners beschikt van heel Latijns-Amerika.¹⁸⁰ De tijdelijke toename van werkloosheid lijkt de enorme groei van de *maras* niet helemaal te verklaren.

De criminalisering van kansarme jongeren heeft geleid tot een afbrokkeling van de sociale cohesie. Verschillende studies zien in de band tussen jeugdbendes en de gemeenschap datgene dat een bende karakteriseert.¹⁸¹ Doordat de overheid de *maras* als oorzaak heeft aangewezen voor een groot deel van het geweld in het land, is er een kloof ontstaan tussen de jeugdbendes en de gemeenschap. Volgens Mo Hume, specialist op het gebied van geweld in El Salvador is er zo tweespalt gecreëerd tussen burgers:

This fixation on youth violence continues to create a false dichotomy between good and bad citizens. This binary logic, whereby the 'other' becomes an enemy of the state, has been used to justify historic patterns of coercion. It continues to lend itself to the deepening of an authoritarian 'common sense', in which violence is seen as a necessary tool of the 'good citizen' against those whom he/she considers the 'scum' (lacr social) of society.¹⁸²

¹⁷⁸D. Garcia, 'To Be Young and Poor: Turf, Violence, Fear, Silence' (versie september 2006) <http://www.envio.org.ni/articulo/3354> (22 december 2015)

¹⁷⁹ J. M Chavez, 'An Anatomy of Violence in El Salvador', (versie onbekend) <https://nacla.org/article/anatomy-violence-el-salvador> (22 december 2015).

¹⁸⁰ 'Number for development', Online database: <https://data.iadb.org/> (versie onbekend), (22 december 2015).

¹⁸¹ M. Sanchez-Jankovski, *Islands in the Street: Gangs and American Urban Society* (California 1991) 33-35.

¹⁸² M. Hume, 'Mano Dura: El Salvador responds to gangs' *Development in practice* 7 (November 2007) 746.

Dit is terug te zien in het gegeven dat *maras* in toenemende mate geweld tegen burgers zijn gaan gebruiken, want voor 2003 was het gebruik van geweld door jeugdbendes vrijwel alleen gericht op rivaliserende jeugdbendes. Het beschermen van de lokale gemeenschap was juist een belangrijke taak van de jeugdbendes.¹⁸³ Dit is niet alleen zichtbaar in het stijgende aantal dodelijke slachtoffers, maar ook in de toename van afpersing en andere vormen van criminaliteit.¹⁸⁴

Anderzijds hebben sommige burgers gereageerd met geweld, door het oprichten gewapende buurtwachten en doodskaders, sinds *mano dura*. Zoals Clare Ribando Seelke uitlegt: “There have been credible reports that extrajudicial youth killings by vigilante groups have continued since *mano dura* was implemented”. Er waren verschillende oproepen op de radio te horen waarin werd opgeroepen de gemeenschappen “te reinigen” en iedereen met een tatoeage te vermoorden.¹⁸⁵ Mensenrechtenorganisaties bevestigen dat tientallen gevallen bekend zijn van bendeleden, die zijn gedood door dergelijke groepen. Zij denken dat het daadwerkelijke aantal nog hoger ligt.¹⁸⁶ Ook de minister van Veiligheid Ricardo Perdomo heeft in 2014 bevestigd dat er in de afgelopen jaren meer incidenten waren van gewapende gemaskerde personen die willekeurig bendeleden hebben vermoord.¹⁸⁷ Hierover zijn geen concrete statistieken bekend. Maar uit verklaringen van het forensisch instituut, van mensenrechtenorganisaties en van de overheid blijkt dat gewapende burgers dodelijk geweld gebruiken tegen de *maras*. De *maras* zelf zijn in toenemende mate betrokken bij geweld en criminaliteit. Daarom is het aannemelijk dat burgers in toenemende mate gefrustreerd raken om slachtoffer te zijn van bidegeweld en daarom het heft in eigen handen hebben genomen. Opvallend is hierbij dat dergelijke groepen na 2003 op zijn ontstaan, terwijl zij sinds de burgeroorlog niet meer actief zijn geweest. Het lijkt dan ook aannemelijker dat dergelijke groepen geweld tegen *maras* gebruiken omdat zij een gevaar zijn voor de “goede” burger, zoals in het citaat van Hume wordt beschreven.

Het beeld dat van de *maras* is geschetst door de politiek heeft geleid tot angst onder de bevolking. Deze angst heeft ertoe geleid dat de bevolking repressief beleid en geweld in het algemeen tegen *maras* heeft geaccepteerd. Veiligheidstroepen hebben de publieke steun gezien als

¹⁸³ D. Rodgers, ‘Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey’, *Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper* (1999) 18-23.

¹⁸⁴ J. Bergant, ‘70% of El Salvador Murder Victims Not Linked to Gangs: Police’ (versie 17 november 2015) <http://www.insightcrime.org/news-briefs/two-thirds-of-el-salvador-murder-victims-not-linked-to-gangs> (11 november 2015).

¹⁸⁵ M. Hume, ‘Mano Dura: El Salvador responds to gangs’, *Development in practice* 7 (2007) 741-45.

¹⁸⁶ G. Thale., E. Falkenburger, ‘Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention’ *WOLA Special Report* (2006) 5; J. Aguillar, ‘PDDH ha pedido que se investigue si algunos agentes tuvieron participación en 10 homicidios’, *La Prensa*, 23 mei 2014.

¹⁸⁷ R. Perdomo, ‘Grupos de “encapuchados” están matando pandilleros, dice ministro de Seguridad (versie 22 mei 2014) <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/95678/2014/05/22/Grupos-encapuchados-estan-matando-pandilleros-dice-ministro-de-Seguridad> (24 december 2015).

legitimatie voor het gebruik tegen bendeleden. Ook de dehumanisering van de *maras* kan worden gezien als verklaring van het feit waarom burgers in toenemende mate geweld gebruiken tegen de *maras*. Maar omdat deze burgergroepen en de politie nauwelijks onderscheid maken tussen een *marero* of een andere jongere met dezelfde kledingstijl, wordt een grote groep jongeren gemarginaliseerd. De *maras* zijn in verzet gekomen en zijn meer geweld gaan gebruiken tegen de veiligheidstroepen, maar ook tegen de bevolking. Hoewel gebrekkig economische perspectieven ook een rol kunnen spelen, is het zeer aannemelijk dat de frustratie onder de gemarginaliseerde jongeren een belangrijke reden is waarom zij zich aansluiten bij de jeugdbendes, waardoor deze enorm in aantallen toegenomen zijn.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven wat de belangrijkste maatregelen zijn geweest die de overheid van El Salvador heeft genomen om de problematiek rondom de *maras* te verhelpen. Sinds de implementatie van plan *mano dura* in 2003 is het beleid tot op heden gericht om opsluiting van de *maras* te verwezenlijken. Om dit te bereiken werden wetswijzigingen doorgevoerd waardoor jeugdbendes strafbaar werden gemaakt. Bovendien werd de leeftijd om als volwassene berecht te worden verlaagd van 18 naar 12 jaar. Verder werd het aantal agenten vergroot en het leger werd betrokken om hen te ondersteunen. Politie en leger kregen meer bevoegdheden om verdachten op basis van uiterlijke kenmerken aan te houden. Er zijn in deze periode in El Salvador wel enkele preventieve maatregelen genomen, maar de nadruk in het beleid lag op de repressie van gewelden.

Het beleid heeft verschillende effecten gehad op de ontwikkeling van het geweld in El Salvador. Zo heeft de massale arrestatie van voornamelijk bendeleden in gevangenissen geleid tot een overpopulatie. Dit resulteerde in een toename van geweld in gevangenissen, zowel door zowel gevangenen onderling, als door bewakers. Ook heeft de toegenomen *mara* populatie ertoe geleid dat gevangenissen *de facto* onder controle van de jeugdbendes kwam te staan. Hierdoor konden de *maras* zich beter organiseren waardoor zij meer criminele activiteiten zijn gaan uitvoeren. Ook zijn gevangenissen belangrijke plaatsen geworden voor de *maras* om nieuwe leden te werven.

Het uitbreiden van overheidstroepen en het vergroten van hun bevoegdheden heeft geleid tot een directe toename van geweld tegen de *maras* en tegen gemarginaliseerde jongeren.

Exacte cijfers ontbreken, maar het toegenomen aantal klachten tegen overheidstroepen, evenals het gestegen aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van politie en militair geweld in 2015, wijzen erop dat er meer geweld is gebruikt.

De vergrote bevoegdheden met betrekking tot arrestaties en het geweld onder overheidstroepen hebben geleid tot een toename van geweld. De *maras* zijn in toenemende mate geweld gaan gebruiken tegen overheidstroepen. Dit is terug te zien in het aantal dodelijke agenten en

militairen. De uitbreiding van de bevoegdheden, zodat een verdachte op uiterlijke kenmerken kon worden aangehouden, heeft ertoe geleid dat grote aantallen jongeren zijn gearresteerd. Hiervan werd 95 procent weer vrijgelaten vanwege gebrek aan bewijs. Dit kan hebben geleid tot frustratie onder deze jongeren. Aangezien de economische- en arbeidsomstandigheden, zoals de omvang van de jeugdwerkloosheid, in El Salvador relatief stabiel zijn gebleven, en regionaal gezien zelfs gunstig zijn, lijkt vooral de marginalisering van jongeren hen juist richting de jeugdbendes te hebben gestuurd.

Tot slot heeft het repressieve beleid, en de grote aandacht van de overheid voor de *maras*, ook een situatie geschapen waarin een zekere acceptatie van geweld is ontstaan. Voor 2003 was het aantal moorden in El Salvador aan het afnemen, en bovendien waren de *maras* slechts beperkt betrokken bij het aantal slachtoffers van dodelijk geweld. Uit de opiniepeilingen blijkt dat de inwoners geen specifieke aandacht hadden voor de *maras*, tot de implementatie van *mano dura*. De bevolking is in de *maras* pas na deze implementatie een grote bedreiging gaan zien voor de nationale veiligheid. Dit heeft geleid tot een sterke acceptatie onder de bevolking van politiegeweld dat gericht is tegen de *maras*. Bovendien zijn gewapende burgergroepen, volgens verklaringen van het forensisch instituut en rapporten van mensenrechten organisaties, in toenemende mate overgegaan tot het vermoorden van *maras*.

De implementatie van *mano dura* kan worden gezien als een politiek middel om een partij aan de macht te houden. President Flores kondigde in 2003 aan, bij de introductie van *plan mano dura*, dat de *maras* verantwoordelijk waren voor gemiddeld honderd moorden per maand, terwijl in werkelijkheid de rol van *maras* in het geweld veel minder groot was hij deed geloven. Zijn bewering werd pas bewaarheid nadat *mano dura* werd geïmplementeerd, en is zodoende een *self-fulfilling prophecy* gebleken.

Hoofdstuk 4: Nicaragua

Nicaragua is gelegen tussen één van de gewelddadigste landen ter wereld, namelijk Honduras, en één van de veiligste landen van Latijns-Amerika, namelijk Costa Rica. Dat Nicaragua met betrekking tot geweld eerder met Costa Rica vergeleken kan worden is opmerkelijk te noemen, want het is het op één na armste land in het westelijk halfrond en het kende rond 2000 een grote activiteit van jeugdbendes.¹⁸⁸ Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, heeft overheidsbeleid geleid tot een toename van geweld en een verharding van de *maras*. Maar in Nicaragua heeft ogenschijnlijk geen dergelijke verharding van jeugdbendes plaatsgevonden, noch een escalatie van geweld. Het is de vraag in hoeverre overheidsbeleid een rol hierin heeft gespeeld. Of heeft het beleid bijgedragen aan een afname van geweld? In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke effecten het beleid ten aanzien van jeugdbendes heeft gehad op het geweld in Nicaragua. Eerst volgt een korte beschrijving van belangrijke, relevante gebeurtenissen. Vervolgens worden de belangrijkste maatregelen geanalyseerd, waarbij de nadruk ligt op het wettelijke kader en de specifieke invloed van de implementatie van het beleid. Dit deel wordt opgedeeld in de periodes 2000-2005 en 2005 tot heden, volgens het tijdschema dat de politie heeft gehanteerd. Ten slotte worden de effecten van het beleid geanalyseerd.

4.1 Achtergrond

4.1.1 Periode van conflict(1979-1990)

Nicaragua werd van 1937 tot 1979 geregeerd door de corrupte en dictatoriale Somoza familie. Hieraan kwam een eind toen de de socialistische guerrillabeweging Sandinistische Nationale Bevrijdingsfront (FSLN) Anastasio Somoza afzette, na een grootschalige militaire campagne in 1978-79, nadat was gebleken dat Somoza internationale donaties, die bestemd waren voor de wederopbouw van Nicaragua na een desastreuze aardbeving, in eigen zak stak.¹⁸⁹

Onder leiding van Daniel Ortega trachtte de FSLN een regering te vormen terwijl het land enorm verdeeld was en bovendien gebukt ging onder grote schulden.¹⁹⁰ Een belangrijke beslissing die werd genomen, was het vastleggen in de grondwet dat de politie geen repressie kan gebruiken tegen de eigen bevolking en zich moet richten op preventieve maatregelen om criminaliteit te verminderen.¹⁹¹ Dit heeft een grote invloed gehad op de manier waarop de politie ook vandaag de

¹⁸⁸ 'CIA Factbook', Online database: www.cia.gov (versie onbekend), (22 januari 2016).

¹⁸⁹ T. M. M. Davies Jr, *Guerrilla Warfare* (Oxford 1997) 359.

¹⁹⁰ T. Walker, *Nicaragua: The Land of Sandino Boulder* (Colorado 1981) 73-99.

¹⁹¹ H. Sibaja, 'Central America and Mexico Gang Assessment'(versie 14 april 2006), http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf (17 januari 2016) 8.

dag nog opereert. De beslissing kan worden gezien als een van de spaarzame hoogtepunten in deze periode, omdat op politiek gebied weinig progressie werd geboekt .

De groeiende frustratie over het uitblijven van democratische hervormingen onder leiding van de FSLN, leidde tot conflicten tussen de FSLN en de oppositie, terwijl ook binnen de FSLN zich groepen afsplitsten. Er werd een opvallend blok gevormd, bestaande uit verschillende partijen. Het blok bestond zowel uit voormalig militairen die voor Somoza hadden gevochten, als milities die tegen de dictator hadden gestreden. Het blok werd gesteund door de Amerikaanse Inlichtingendienst(CIA). De partijen bundelden hun krachten onder de naam *Contras*, een afkorting van *contrarevolucionarios*, en ontketenden in 1981 een oorlog om de FSLN ten val te brengen. De oorlog eiste vele slachtoffers en stortte Nicaragua nog verder in een economisch en sociaal verval.¹⁹² Er kwam een einde aan de oorlog nadat de FSLN, onder druk van andere Latijns-Amerikaanse regeringsleiders, in 1990 verkiezingen uitschreef.¹⁹³ Er werd een akkoord bereikt tussen de strijdende partijen, om alleen kandidaten te selecteren waarin beide partijen zich konden vinden. De verkiezingen werden gewonnen door een derde partij met Violetta Chamorra, namens de Nationale Oppositie Unie. Zij leidde een brede coalitie van liberale, conservatieve en communistische partijen. De FSLN stond haar macht zonder geweld af en zo kwam een einde aan de burgeroorlog die naar schatting 30.000 levens heeft gekost.¹⁹⁴

4.1.2 Economische problemen en de opkomst van de *pandillas*

Na het beëindigen van de oorlog nam Chamorra belangrijke maatregelen om het land te ontwapenen en te verenigen. Zo werd bijvoorbeeld binnen enkele weken na de overwinning van Chamorra de helft van het leger ontbonden.¹⁹⁵ Verder werden verschillende ministers aangesteld van zowel voormalig *contras*, als van de FSLN om protesten onder deze groepen te voorkomen. Chamorra initieerde hervormingen om de economie te stabiliseren en om programma's uit te voeren die door het Internationaal Monetair Fonds werden opgesteld.¹⁹⁶

Ondanks de hervormingen bleef Nicaragua altijd gebukt gaan onder een chronisch tekort aan financiële middelen.¹⁹⁷ Mede door de slecht draaiende economie en de hoge werkloosheid begon

¹⁹² T. C. Brown, *When the Ak-47s Fall Silent: Revolutionaries, Guerrillas, and the Dangers of Peace* (2000 California) 162.

¹⁹³ R. Ortiz de Zarate, 'Violeta Barrios de Chamorro' (15 November 2001), http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/nicaragua/violeta_barrios_de_chamorro (11 december 2015)

¹⁹⁴ 'International Peace Research Institute', Online database: <https://www.prio.org/About/Library/> (versie onbekend), (22 januari 2016).

¹⁹⁵ J. L. Rocha, 'The Contradictory Legacy of the Sandinista Agrarian Reform' (versie juli 2010), <http://www.envio.org.ni/articulo/4212> (12 januari 2016).

¹⁹⁶ T. E. Skidmore, *Modern Latin America* (Oxford 1997) 344-45.

¹⁹⁷ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* 306 (2013) 22, 34-38.

vanaf 1990 vrijwel elke vorm van criminaliteit enorm toe te nemen.¹⁹⁸ Ook het geweld nam sterk toe. Nicaragua had in 1995 een moordratio van 15 per 100.000 inwoners. Volgens verschillende internationale organisaties was dit echter geen correcte afspiegeling van de realiteit, door de gebrekkige administratieve capaciteiten van de Nicaraguaanse overheid. Zo claimde de Pan-Amerikaanse Gezondheids Organisatie dat de werkelijke ratio twee keer zo hoog lag.¹⁹⁹

De politie begon steeds meer te letten op de groei van het aantal jongeren dat zich had aangesloten bij jeugdjeugdbendes en vermoedde dat de toename van geweld hierdoor kon worden verklaard. Zo bleek uit een onderzoek van de politie dat in 1999 in de hoofdstad Managua ongeveer 8.500 bendeleden actief waren. Dit betekende een verdubbeling van het aantal bendeleden binnen drie jaar.²⁰⁰ De *pandillas* bestonden al in de jaren tachtig, maar groeiden enorm in aantallen, nadat Chamorra het leger grotendeels ontbond en 70.000 soldaten zonder werk kwamen te zitten.²⁰¹ Aanvankelijk was de voornaamste *raison d'être* van de *pandillas* het verdedigen van de gemeenschap tegen criminelen en gewapende groepen. Het gebruik van geweld was voornamelijk gericht op rivaliserende jeugdbendes; geweld tegen burgers kwam eigenlijk nauwelijks voor. Destijds kwam de politie niet in buurten van de *pandillas* omdat deze beter bewapend waren dan de politie zelf.²⁰²

Eind jaren negentig maakten de *pandillas* een belangrijke transformatie door, nadat meer drugs via Nicaragua naar de VS werd doorgevoerd. De jeugdbendes gingen een belangrijke rol spelen in de distributie van drugs. Ook gingen zij zelf meer drugs gebruiken. Buurtbewoners werden niet langer beschermd door de jeugdbendes, maar juist beroofd door hen, opdat de leden hun drugsverslaving konden bekostigen.²⁰³ De sociale oriëntatie die de *pandillas* aanvankelijk hadden raakte vervaagd en werd vervangen door een economische focus. Geweld werd niet langer alleen gebruikt tegen andere jeugdbendes, maar vooral om de economische belangen te verdedigen.²⁰⁴

Vanuit de maatschappij werd geroepen dat de staat hard op moest treden tegen de jeugdbendes.²⁰⁵ Hoewel ook enkele politici erop aandrongen een hardere houding op te nemen ten opzichten van de *pandillas*, werden dergelijke maatregelen nooit doorgevoerd.²⁰⁶ Enerzijds wordt dit verklaard doordat hett in de grondwet was verboden, anderzijds lag de focus van de overheid

¹⁹⁸ A. G. Sacasa., S. C. Terán, *Evolución del Delito en Nicaragua 1980–1995* (1997 Managua) 8.

¹⁹⁹ Anoniem, 'Nicaragua: Socioeconomic, Political, and Demographic Overview' *PAHO Health in the Americas* 2 (1998) pagina onbekend.

²⁰⁰ A. G. Sacasa., S. C. Terán, *Evolución del Delito en Nicaragua 1980–1995* (1997 Managua) 22-25.

²⁰¹ *Ibidem* 77-78.

²⁰² D. Rodgers, 'Living in the shadow of death : gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996–2002' *Journal of Latin American studies* 38 (2006) 277.

²⁰³ *Ibidem* 279-281.

²⁰⁴ *Ibidem* 281-282.

²⁰⁵ 'Redada policial contra pandillas', *La Prensa*, 5 december 2003.

²⁰⁶ In mei 2004 presenteerde Wilfredo Navarro, voormalig minister van Arbeid, een anti-gang wetsvoorstel om iets aan de *pandillas* te doen. Maar deze werd niet goedgekeurd.

voornamelijk op het doorvoeren van economische hervormingen. Het beleid ten aanzien van de jeugdbendes werd grotendeels aan de politie overgelaten. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste maatregelen beschreven rondom de *pandillas*. Hierbij wordt ook gekeken in hoeverre ditz beleid als preventief kan worden beschouwd.

4.2 Overheidsbeleid omtrent pandillas in de periode 2000 tot heden

4.2.1 2000-2005

4.2.1.1 Hervorming politiemodel en wettelijke kader

Lange tijd ontbrak het in Nicaragua aan een nationale strategie om de toename van *pandillas* en van jeugdcriminaliteit een halt toe te roepen. Hoewel de overheid meende dat het beleid ten aanzien van *pandillas* op preventieve maatregelen was gericht, correspondeerde dit niet met de realiteit.²⁰⁷

Tot in 2000 lag de focus van de politie op het patrouilleren in probleemwijken en op het arresteren van criminelen. Volgens José Luis Rocha, die geldt als autoriteit op het gebied van veiligheidsthema's in Nicaragua, waren er grote discrepanties tussen het discours van de overheid en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Dit verklaart hij door de generatiekloof die er bestond tussen de politieleiding en agenten. Verschillende agenten gaven de voorkeur aan een repressieve benadering, waarbij de bevelen van de leidinggevenden werden genegeerd. Volgens Rocha was de uitvoering van het beleid minder *soft* dan vaak door de overheid werd beweerd.²⁰⁸ De bevindingen van een rapport van de politie over haar eigen functioneren in 1999 zou later het kantelpunt worden.

4.2.1.2 Plan Modernisatie en Ontwikkeling van de Nationale Politie(2000-2005)

De bevindingen van het eerder genoemde rapport waren bijzonder kritisch. Zo werd geconcludeerd dat er bij de politie een chronisch tekort bestond aan personeel, financiële middelen en administratieve capaciteiten. Daarnaast waren de wetten, waarin de taken van de politie waren vastgelegd, verouderd. Bovendien ontbrak het volgens het rapport aan een nationale strategie aangaande criminaliteit.²⁰⁹

Het rapport leek de regering wakker te schudden. Zo werd in samenwerking met de politie het Plan Modernisatie en Ontwikkeling opgesteld, om de politie te moderniseren in de periode 2000-2005. Doel was het verbeteren van de capaciteiten van de politie, zodat zij door middel van preventieve maatregelen het toenemend aantal jeugdbendes en de jeugdcriminaliteit een halt zou kunnen toeroepen. Bovendien werd het wettelijk kader van de politie aangepast en werd vastgelegd dat de taak van de politie zich niet beperkte tot het arresteren van wetsovertreders, maar dat zij ook een sterke band met de lokale gemeenschap diende te creëren. Ook moesten agenten preventieve maatregelen nemen om personen ervan te weerhouden de criminaliteit in te gaan.

²⁰⁷ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* 306(juni 2013) 34.

²⁰⁸ J. L. Rocha, 'The political economy of Nicaragua's institutional and organizational framework for dealing with youth violence' *Crisis States Programme Working Paper* 65 (2005) 10.

²⁰⁹ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* nr. 306(juni 2013) 23.

Er werd flink geïnvesteerd in de politie en in 2001 was het budget 46 procent hoger ten opzichte van het jaar ervoor.²¹⁰ Het verhoogde budget was bestemd voor een psychologische training van de agenten en voor het versterken van de institutionele capaciteiten van de politie zodat zij een breed scala aan sociale projecten uit kon voeren.²¹¹ Er vond een paradigmawisseling plaats binnen de politie waarbij agenten die een repressiever model prefereerden of ontslag namen of de nieuwe gedachtegang werd opgedrongen.²¹² Het nieuwe politiemodel werd aangepast aan het idee van *policia comunitaria*, een wijkagent die sterke banden heeft met de lokale gemeenschap. Zoals Francisco Bautista in 2004 uitlegde, destijds adjudant directeur van de politie, is het de taak van de staat te zorgen voor een *consertacion social*, een sociaal overleg waarbij de politie en de maatschappij samenwerken om criminaliteit te verminderen.²¹³ De problematiek rondom jeugdcriminaliteit werd niet gezien als een probleem op zichzelf, maar als een gevolg van sociaal-economische problemen. Daarom werden er maatregelen genomen om de situatie van jongeren te verbeteren om te voorkomen dat zij de criminaliteit in gaan.

De implementatie van preventieve projecten was in deze periode voornamelijk kleinschalig. Om een voorbeeld te geven leidde de politie in 2004 ongeveer 800 voormalig bendeleden op, om als beveiligers te werken tijdens festiviteiten.²¹⁴ Maar de meeste projecten lagen nog in de handen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij hadden echter noch mankracht, noch financiële middelen tot hun beschikking om de projecten uit te voeren.²¹⁵ De periode 2000-2005 moet vooral worden gezien als overgangsfase, waarin de politieke discours, met de nadruk op preventie en de daadwerkelijke uitvoering door de politie gelijkgetrokken werden.

4.2.1.3 Hervorming van het wettelijke kader en controlerende instituties

Naast de investering die in de politie werd gedaan, werd ook het wettelijk kader hervormd. Het doel hiervan was om het aantal rechten voor jongeren uit te breiden, waarbij instituten werden gecreëerd om erop toe te zien dat deze ook werden nageleefd. Zo werd in 2001 de Wet voor de Promotie van Integrale Ontwikkeling van Jongeren aangenomen. Hierin werd onder andere vastgelegd dat de staat verplicht is jaarlijks te investeren in banen voor jongeren en om onderwijs en vrijwilligersprojecten op te zetten waaraan jongeren kunnen deelnemen. Ook heeft de wet de staat verplicht juridische

²¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nicaragua: publieke uitgave 2000-2005.

²¹¹ 'Permiso de expendio de licor y otros Certificado de Conducta (Récord de Policía)', Online database: http://www.policia.gob.ni/?page_id=22985 (versie onbekend), (22 januari 2016).

²¹² H. Zinecker, 'El bajo índice de violencia en Nicaragua: ¿Mito o realidad?' *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung* 5 (2012) 32-39.

²¹³ 'Permiso de expendio de licor y otros Certificado de Conducta (Récord de Policía)', Online database: http://www.policia.gob.ni/?page_id=22985 (versie onbekend), (22 januari 2016).

²¹⁴ H. Sibaja, 'Central America and Mexico Gang Assessment' (versie 14 april 2006), http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf (17 januari 2016) 49.

²¹⁵ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* 306 (juni 2013) 22-24.

bijstand te bieden aan jongeren en werden er verschillende voorwaarden gesteld, om strafrechtelijke vervolging van jongeren moeilijker te maken. Het idee erachter was dat een gevangenisstraf beschouwd moet worden als laatste middel. Voor de jongeren die werden veroordeeld, werd vastgelegd dat de gevangenis verplicht cursussen en scholing aan moest bieden om de re-integratie van de jongeren te bevorderen. Bovendien werd het gebruik van geweld tegen jongeren onder de 18 illegaal.²¹⁶

In 2004 werd de Wet Sociaal Vrijwilligerswerk aangenomen. De wet biedt verschillende voordelen en rechten voor vrijwilligers en voor non-profit organisaties zodat het aantrekkelijker zou worden om dit werk te doen. De wet maakte deel uit van een pakket aan wetten, bedoeld om met name jongeren te laten participeren aan de sociale, economische en menselijke ontwikkeling.²¹⁷

Om toe te zien op de naleving van de nieuwe wetten werd geïnvesteerd in een speciale afdeling van de Nationale Ombudsman, gericht op kinderen en adolescenten. De Ombudsman was al in 2000 was opgericht, maar had te kampen met financiële tekorten waardoor het instituut aanvankelijk erg inefficiënt was.²¹⁸ Deze instantie heeft er op toegezien dat jongeren onder de 13 jaar niet strafrechtelijk vervolgd werden en dat jongeren tussen de 13-18 jaar niet als volwassene bestraft werden. Een gevangenisstraf moest worden gezien als laatste middel.²¹⁹

In 2002 werd het Secretariaat voor Jeugdzaken opgericht om de jongeren te betrekken in zaken die belangrijk zijn voor zowel de staat als de jeugd. Het secretariaat vormde een platform gevormd voor jongeren en heeft vrijwilligersorganisaties en jongeren van Nicaragua samengebracht.²²⁰ Het doel was meer vrijwilligers aan te trekken. Enerzijds met als doel jongeren van de criminaliteit af te houden, anderzijds moest hiermee het gat tussen de staat en de maatschappij worden verkleind.

4.2.2 2005-heden

4.2.2.1 Strategisch Plan van de Nationale Politie voor de Versterking van de Civiele Veiligheid(2005-heden)

Na de modernisering nam de politie de taken over van het Ministerie van Binnenlandse zaken wat betreft preventieve projecten. Er werd een nationaal beleid ontwikkeld in de vorm van Strategisch Plan van de Nationale Politie voor de Versterking van de Civiele Veiligheid voor de periode 2005-

²¹⁶ Wet Ontwikkeling van de Jongeren: 'Ley De Promocion Del Desarrollo Integral De La Juventud' (2001).

²¹⁷ Wet 475: 'Reglamento De La Ley' (2004).

²¹⁸ Wet Jeugdbescherming: 'Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia y la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes' (2000)

²¹⁹ 'Permiso de expendio de licor y otros Certificado de Conducta (Récord de Policía)', Online database: http://www.policia.gob.ni/?page_id=22985 (versie onbekend), (22 januari 2016).

²²⁰ M. N. Tapia, 'El Servicio Cívico vicio Cívico y el Voluntariado oluntariado en América Latina y el Caribe en América Latina y el Caribe' *Global Service Institute* 2 (2007) 68-71.

2009, dat inmiddels is verlengd tot 2017. Door dit plan werden concrete maatregelen genomen om op grote schaal een preventief beleid te implementeren. Volgens het nieuwe politiemodel was het de taak van de politie om risicogroepen in kaart te brengen, die betrokken waren bij criminaliteit of waarvan de kans groot was dat dit ging gebeuren. Vervolgens probeerde de politie contact te leggen met deze jongeren, waarbij psychologische hulp werd geboden en hulp bij het vinden van een baan of een studiebeurs. Ook werd er gesproken met de ouders. De strategie met betrekking tot jeugdbendes was inherent aan het algemene beleid om jeugdcriminaliteit aan te pakken.²²¹

Verder werd de samenwerking tussen de politie en vrijwilligers gestimuleerd, om zo de maatschappij te betrekken bij de preventie van geweld. Er werden bijvoorbeeld Comit es voor Sociale Preventie van Criminaliteit opgericht, verspreid over het land. Deze kleine bureaus werden vooral gevestigd in wijken met veel risicjongeren en hadden als doel het vergaren van inlichtingen en het volgen van risicogroepen, ter ondersteuning van de politie.²²² Verder werden vrijwilligers ingezet als agent. Zo werd in 2007 gebruik gemaakt van 1.500 vrijwillige agenten en was dit aantal in 2013 dit toegenomen tot 117.000.²²³

Sinds 2005 werd de politie belast met het opzetten en coördineren van sociale projecten waarbij jongeren en voormalig bendeleden werden ingezet. De projecten bestonden uit het geven van cursussen aan jongeren, om bepaalde vaardigheden te ontwikkelen.²²⁴ Het grootste project was een alfabetiseringscampagne in de periode 2007-2009 waarbij jongeren vanaf 12 jaar door het hele land werden ingezet als tutor. Volgens schattingen hebben 350.000 tot 500.000 personen leren lezen en schrijven door deze campagne.²²⁵

De projecten maakten gebruik van een groot aantal vrijwilligers. Zij werden ingezet als buurtwacht en kregen de verantwoordelijkheid om bijvoorbeeld activiteiten voor jongeren en te organiseren. Ook werden zij ingezet om gesprekken te voeren met bendeleden.²²⁶ Volgens gegevens van het Bureau van Onderzoek en Politieke Analyse in Nicaragua waren in 2002 ongeveer 7.000 vrijwilligers actief in sociale projecten. In 2009 was dit aantal al opgelopen tot meer dan 500.000

²²¹ 'Permiso de expendio de licor y otros Certificado de Conducta (Récord de Policía)', Online database: http://www.policia.gob.ni/?page_id=22985 (versie onbekend), (22 januari 2016).

²²² D. Rodgers, 'Turning Points Gang evolution Nicaragua' *Small Arms Survey* (2013) 52.

²²³ 'Permiso de expendio de licor y otros Certificado de Conducta (Récord de Policía)', Online database: http://www.policia.gob.ni/?page_id=22985 (versie onbekend), (22 januari 2016).

²²⁴ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* 306 (juni 2013) 34-36.

²²⁵ 'Nicaragua briefs' Universiteit Midden-Amerika (April 2007) <http://www.envio.org.ni/articulo/4834> (12 januari 2016).

²²⁶ 'Nicaragua Follows Its Own Path In Dealing With Drug Traffickers' (versie 27 oktober 2014) <http://www.npr.org/sections/parallels/2014/10/26/357791551/nicaragua-follows-its-own-path-in-dealing-with-drug-traffickers> (7 januari 2016).

vrijwilligers, op een bevolking van 6 miljoen inwoners²²⁷ Volgens gegevens van de VN hebben in 2010 900.000 jongeren geparticipeerd in sociale projecten.²²⁸

4.3 Het beleid van Nicaragua omtrent jeugdjeugdbendes preventief?

Rond 2000 bestond er een verschil tussen het politieke discours en de implementatie van het beleid ten aanzien van *pandillas*. Hoewel de implementatie van preventieve maatregelen in de periode 2001-2005 beperkt was, zijn de meeste onderzoekers het erover eens dat het beleid van Nicaragua nooit gericht geweest op intensieve repressie, zoals dat van de noordelijke burens.

Het aantal agenten nam wel toe, van ongeveer 9.500 in 2004 naar 11.500 in 2012.²²⁹ Maar zij kregen een andere rol dan bijvoorbeeld in El Salvador. Zo mocht de politie alleen op kleine schaal patrouilleren en droeg bijvoorbeeld de helft van de politie in Nicaragua geen wapen, terwijl in andere landen juist militarisering van de politie heeft plaatsgevonden.²³⁰ Repressie werd aanvankelijk niet uitgesloten binnen de politie, maar hett was niet de dominante strategie zoals in andere landen het geval is geweest.²³¹

Bovendien werd in deze periode de institutionele en wettelijke basis gelegd voor het preventieve beleid, dat vanaf 2005 kenmerkend is voor Nicaragua. Dit is ook terug te zien in het budget van de politie. Sinds 2005 is ongeveer 13 procent bestemd voor de vervolging van criminaliteit, terwijl in dezelfde periode meer dan 60 procent is besteed aan het versterken van capaciteiten om preventieve projecten uit te voeren.²³²

Hetzelfde geldt voor de inzet van het leger. Het aantal militairen nam toe van ongeveer 9.000 in 2004 naar 10.400 in 2012.²³³ Militairen werden wel ingezet, maar voornamelijk om grenzen te bewaken en drugs te onderscheppen. Volgens Roberto Cajina aangeeft, een algemeen erkende specialist op het gebied van militairen systemen, is Nicaragua het enige land in Midden-Amerika waar het leger niet is ingezet om jeugdgeweld te neutraliseren.²³⁴

²²⁷ R. S. Almandarez, 'Del Modelo de Gestión Municipal Sandinista a los Consejos del Poder Ciudadano' *Centro de Estudios y Análisis Político* 83 (2009) 55.

²²⁸ Anoniem, 'Programa Prevención de la Violencia Juvenil en cinco barrios de la ciudad de Managu' *Regional Office of the World Health Organization* (2006) 35-38.

²²⁹ 'The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)', Online database: <http://issat.dcaf.ch/ISSAT> (versie onbekend), (22 februari 2016).

²³⁰ J. L. Rocha, 'Lanzando piedras, fumando "piedras": Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006' *Cuaderno de Investigación de la UCA*(2007) 13.

²³¹ Aguilar, M. Carranza, 'Las maras y pandillas como actores ilegales de la región', *Organización de los Estados Americanos* (versie 2010),

https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20y%20pandillas%20como%20actores%20ilegales%20de%20la%20regi%C3%B3n.pdf (15 oktober 2015) 3.

²³² Ministerie van Financiën van Nicaragua.

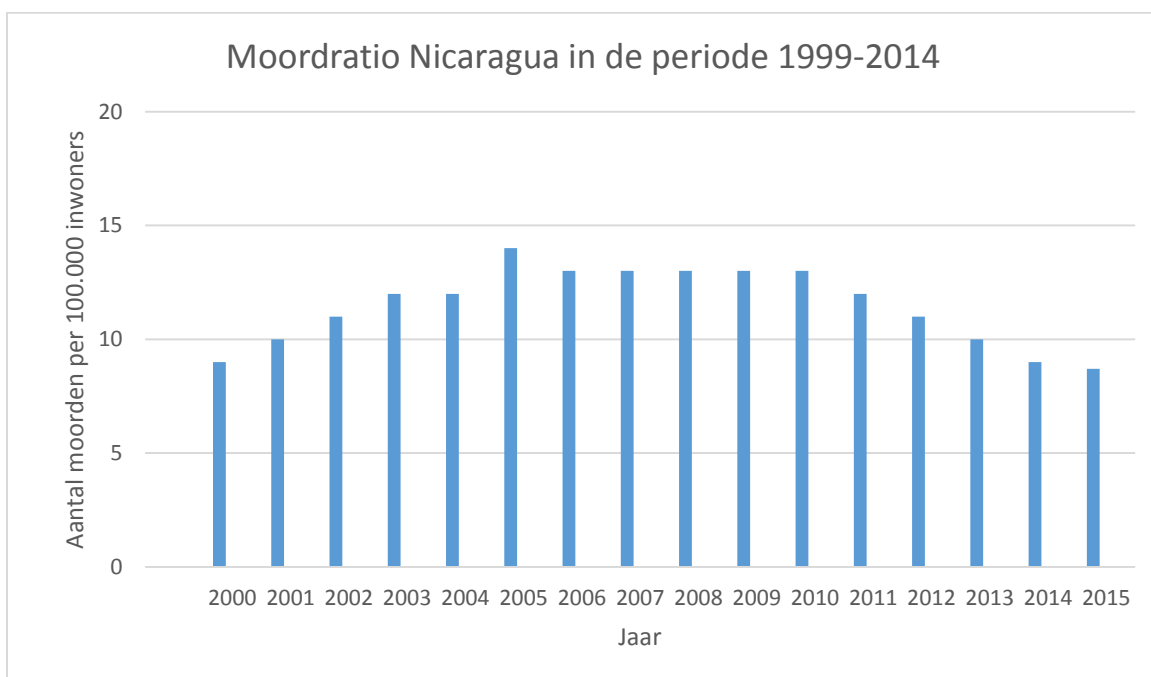
²³³ 'CA tiene 110 mil hombres armados y destina \$3,000 millones a defensa', *El Heraldo*, 2 november 2014.

²³⁴ R. Cajinap, 'Relaciones Civiles-Militares en Centroamérica', *Informe de la Estado* 4 (2010) 7.

Het model waarop het beleid in Nicaragua is gebaseerd, kent een breed scala aan institutionele en wettelijke hervormingen. Zo is het beleid, ondanks het grote aantal *pandillas* destijds, niet specifiek gericht op hen, maar op jongeren in het algemeen. Door het creëren van banen en door jongeren te laten participeren in projecten, moet worden voorkomen dat jongeren zich bij een bende aansluiten. Maar welke specifieke effecten heeft het beleid gehad op de ontwikkeling van geweld in Nicaragua?

4.4 Uitwerking op geweld

Uit de onderstaande grafiek valt af te lezen hoe de moordratio in de periode 2000-2005 is toegenomen, en vervolgens na een periode van stabiliteit weer is afgenomen. Het is opvallend dat ná 2005 de toename van geweld stokte, omdat de politie na 2005 begon met grootschalige implementatie van preventieve projecten. De vraag is of er een verband bestaat tussen de nieuwe rol van de politie en de afname van geweld. Deze paragraaf gaat in op deze vraag. Hierbij wordt gekeken naar de effecten van wetswijzigingen en het vernieuwde politiemodel en welke invloed de verhoogde maatschappelijke participatie in preventieve projecten heeft gehad op de afname van geweld.



4.4.1 Versterken van Jeugdstrafrechtstelsel: afname veroordelingen minderjarigen

Het aanpassen van het wettelijke kader en de vorming van instanties die de naleving ervan controleren, hebben een grote invloed gehad op de afname van het aantal veroordelingen van jongeren onder de achttien. Het Latijns-Amerikaanse Veiligheids en Defensie Netwerk(RESDAL), dat onderzoek doet naar veiligheidsbeleid in Latijns-Amerika, heeft geconcludeerd dat de wet een grote invloed had op de rechters. Zo bleek uit onderzoek in Midden-Amerika dat sinds de invoering van de in 2001 aangenomen wet 85 procent van de rechters in Nicaragua de voorkeur hebben gegeven aan cursussen, rehabilitatietraining en werkprogramma's, boven een gevangenisstraf.²³⁵ Dit blijkt ook uit de sterke afname van het aantal veroordelingen sindsdien. Zo werden in 1998 449 jongeren onder de

²³⁵ M. Donadio, 'Public Security Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama', *Red de Seguridad America Latina* (2013) 14-16.

18 veroordeeld tot een gevangenisstraf en is het aantal veroordelingen sinds de invoering van de jeugdwet in 2001 nooit hoger geweest dan 100 per jaar. Op het moment zitten minder dan 80 minderjarigen vast in het penitentiaire systeem.²³⁶

Het vernieuwde wettelijke kader heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van de steun voor preventieve maatregelen. Volgens Peter Peetz, destijds voorzitter van het Duitse Instituut van Latijns-Amerikaanse Studies, leverden de wetswijzigingen een belangrijke bijdrage aan de manier waarop over jeugdgeweld wordt gedacht:

“The code and the office, together with subsequent legislation and institutional reforms, have reinforced the approach of the police. Above all, they promote the idea that youth violence should not be treated primarily as a security problem, but rather as a problem of social integration, education, health, and human rights. The implementation of this set of legal and institutional changes has been clearly reflected in the judiciary's dealings with juvenile offenders since then.”²³⁷

Het is de vraag of de afname van het aantal veroordelingen ook heeft geleid tot een afname van geweld. Verschillende studies naar jeugdgeweld hebben aangetoond dat wanneer minderjarigen een gevangenisstraf hebben, ze eerder betrokken raken bij criminaliteit en geweld.²³⁸ Zo kan bijvoorbeeld het toegenomen aantal veroordelingen van jongeren hebben bijgedragen aan een verharding van jongeren, omdat zij meer in aanraking komen met gewelddadige *peers* terwijl de omgang met niet-gewelddadige *peers* minder wordt..²³⁹ Maar anderzijds kan ook gesteld worden dat de ontwikkeling in Nicaragua juist het contact met gewelddadige *peers* heeft verminderd en het contact met niet-gewelddadige *peers* heeft vergroot. Aangezien de kans dat jongeren slachtoffer worden van geweld in de gevangenis groter is dan buiten de gevangenis, betekent de afname van het aantal veroordelingen ook minder kans op slachtoffers van geweld.

Daarnaast lijken de programma's gericht op rehabilitatie ook effect te hebben gehad op het gedrag van zowel jongeren, als gevangenen in het algemeen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt voor gevangenen om de gevangenis tijdelijk te verlaten om vakken te volgen in openbare scholen als

²³⁶ Anoniem, '¿Dónde están los derechos?', *El Centro Nicaragüense de Derechos Humanos* (2004) 31.

²³⁷ P. Peetz, 'Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Youth, Crime, and the Responses of the State', *Institute of Global and Area Studies* 81 (2008) 26.

²³⁸ R. Hahn, 'Effects on Violence of Laws and Policies Facilitating the Transfer of Youth from the Juvenile to the Adult Justice System', *Centers for Disease Control and Prevention* (2007).

²³⁹ I. S. Waunberg 'Central American authorities' handling of gang related violence threatens democracy' *Norwegian Latin America Research Network* (versie 9 juni 2009) <http://www.norlarnet.uio.no/research-in-norway/featured-research/2009/Gangs.html> (22 december 2015).

zij goed gedrag hebben vertoond.²⁴⁰ Met respectievelijk 5 procent (jongeren) en 11 procent (volwassenen) heeft Nicaragua het laagste aantal recidivisten van Latijns-Amerika.²⁴¹

Het nieuwe politiemodel: de verdwijning van de *pandillas*

In vergelijking met de toename van het aantal bendeleden in El Salvador, heeft zich in Nicaragua een interessante ontwikkeling voorgedaan. Volgens gegevens van de politie is het aantal bendeleden in Nicaragua in de periode 2000-2013 gereduceerd van meer dan 8.500 naar minder dan 800 leden.²⁴² De bevindingen worden ook ondersteund door Interpol.²⁴³ Dit is opmerkelijk gezien het toenemende aantal jeugdbendes in 2000. Dennis Rodgers, specialist op het gebied van *pandillas* in Nicaragua, verwachtte in 2004 nog dat het aantal jeugdjeugdbendes en het daarbij komende geweld ook in Nicaragua verder zou toenemen, gezien de slechte economische omstandigheden en de groeiende drugshandel.²⁴⁴

De drastische afname van het aantal bendeleden in Nicaragua kan deels worden verklaard doordat de politie sinds 2003 een andere definitie van *pandilla* hanteerde. Zo worden groepen jongeren die betrokken zijn bij lichtere vergrijpen tot risicogroepen gerekend, en niet beschouwd als bendeleden. Tot de *pandillas* behoren jeugdbendes die betrokken zijn bij zwaardere vormen van geweld en criminaliteit.²⁴⁵ Het is aannemelijk dat de nieuwe categorisering van de *pandillas* de cijfers heeft beïnvloed.

Toch lijkt het erop dat het aantal jeugdbendes in Nicaragua effectief is afgenomen. De proactieve rol van de politie lijkt hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld. Het aanbieden van banen en beurzen heeft het makkelijker gemaakt voor om uit een bende te stappen. Dit wordt bevestigd door een rapport van Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, dat de effecten van preventieve maatregelen en geweld in Midden Amerika onderzocht. Zij vonden dat door de inzet van de politie sinds 2007 jaarlijks 10 jeugdbendes zijn ontbonden.²⁴⁶

Het is niet precies duidelijk in hoeverre de afname van *pandillas* in Nicaragua ook heeft bijgedragen aan een afname van geweld. De politie concludeerde bijvoorbeeld in 2002 dat zij voor

²⁴⁰ H. Sibaja, 'Central America and Mexico Gang Assessment' (versie 14 april 2006), http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf (17 januari 2016) 33.

²⁴¹ Anoniem, 'Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Nicaragua' *Red de Seguridad America Latina* (1 juli 2014), http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=17080 (21 februari 2015)

²⁴² M. Donadio, 'Public Security Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama', *Red de Seguridad America Latina* (2013) 22.

²⁴³ S. Hernandez e.a., 'The Phenomenon of Criminal Youth Gangs in Central America and the Importance of Regional Cooperation' Bijeenkomst Organisatie Amerikaanse Staten in Chiapas Mexico, 16-17 juni 2005.

²⁴⁴ D. Rodgers, 'Living in the shadow of death : gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996–2002' *Journal of Latin American studies* 38 (2006) 115.

²⁴⁵ J. L. Rocha, 'Why No Maras in Nicaragua?' (versie augustus 2006), <http://www.envio.org.ni/articulo/3351> (14 oktober 2015)

²⁴⁶ S. Ramirez, 'Violence and Crime in Nicaragua A Country Profile' *IDB Discussion Paper* 306 (2013) 35.

minder dan 1 procent betrokken waren bij de criminaliteit in Nicaragua. Luis Rocha, die geldt als autoriteit op het gebied van veiligheidsthema's in Nicaragua, vermoedt dat de politie criminaliteit van *pandillas* niet volledig heeft geregistreerd, om de angst onder de bevolking weg te nemen. Deze angst was toegenomen, nadat in de buurlanden aandacht ontstond voor de *maras*.²⁴⁷ Volgens Rocha heeft de politie getracht *pandillas* als ongevaarlijk te labelen, in de hoop dat zij ook ongevaarlijk zouden worden. Hoewel het onduidelijk is in hoeverre *pandillas* betrokken zijn geweest in geweldadige vormen van criminaliteit, kan in ieder geval worden geconcludeerd dat het politiemodel in Nicaragua niet heeft geleid tot een verharding van jeugdbendes, maar heeft bijgedragen aan de afname van het aantal *pandillas*.

Ook de professionalisering van de politie lijkt te hebben geleid tot verbeterde relaties tussen de politie en *pandillas*.²⁴⁸ Dit effect beperkt zich niet alleen tot de jeugdbendes, maar het effect is ook merkbaar in de relatie tussen politie en maatschappij in het algemeen. Volgens José Miguel Cruz, erkend expert op het gebied jeugdbendes in Midden-Amerika, dat agenten in Nicaragua, vanwege de specifieke training die zij krijgen eerder geneigd zijn mensenrechten te respecteren en illegaal gebruik van geweld door andere agenten te voorkomen.²⁴⁹ Dit wordt bevestigd door de afname van het aantal klachten tegen de politie. Zo kreeg het Bureau van Mensenrechten in 2004 nog 1.336 klachten over fysiek politiegeweld. Het aantal klachten is structureel afgenomen en in 2013 kwamen minder dan 300 klachten binnen.²⁵⁰ Politiegeweld komt nog steeds voor in Nicaragua, maar er is progressie geboekt in de reductie ervan. Ook de band tussen de maatschappij en de politie lijkt verbeterd. Dit bleek uit peilingen van *Latinobarómetro*. Volgens deze peilingen was het vertrouwen onder de bevolking in de politie in 2013 met 35 procent toegenomen ten opzichte van 2000. Daarmee hebben de inwoners van Nicaragua het meeste vertrouwen in de politie.²⁵¹

²⁴⁷ J. L. Rocha, 'Why No Maras in Nicaragua?' (versie augustus 2006), <http://www.envio.org.ni/articulo/3351> (14 oktober 2015)

²⁴⁸ M. Stucky, 'Gangs in Nicaragua' (versie 18 december 2008), <http://roundearthmedia.org/gangs-in-nicaragua/> (13 december 2015)

²⁴⁹ J. M. Cruz, *Government Responses and the Dark Side of Gang Suppression* (Texas 2011) 145.

²⁵⁰ '2014 Country Reports on Human Rights Practices - El Salvador', Online database: www.state.gov (versie onbekend), (22 december 2015).

²⁵¹ 'Latinobarómetro Análisis de datos', Online database: www.latinobarometro.org/latContents.jsp (versie onbekend), (22 december 2015).

Jeugdparticipatie en een afname van geweld

Hoewel de overheid wel heeft getracht de jeugdwerkloosheid te verminderen, is dit niet gelukt.

Zo is de werkloosheid onder jongeren van 15 tot 25 jaar in Nicaragua zelfs hoger dan in 2000²⁵² Toch heeft de overheid grote stappen gezet om sociale uitsluiting onder jongeren te verminderen. De afname van het aantal bendeleden kan worden gezien als bevestiging hiervan. Dit kan worden verklaard door het grote aantal jongeren dat heeft deelgenomen aan de projecten, als vrijwilliger als als deelnemer.²⁵³

Het idee is dat wanneer jongeren zich waardevol voelen, zij minder snel geneigd zullen zijn over te gaan tot criminaliteit en geweld. Jongeren zijn zeer gevoelig voor uitsluiting en geweld, als dader en als slachtoffer. Door het verminderen van de sociale uitsluiting, neemt ook de kans af dat jongeren betrokken raken bij geweld.²⁵⁴ De vraag blijft welke effecten de verhoogde jeugdparticipatie heeft gehad op de afname van geweld in Nicaragua.

Op basis van statistieken van de politie is gebleken dat zowel jeugdgeweld als -criminaliteit de laatste jaren zijn afgenomen. Tot 2005 was er nog sprake van een toename van beide problemen. Zo was in 2005 met 365 moorden de leeftijdscategorie van 15 tot 25 jaar verantwoordelijk voor de helft van het totaal aantal moorden. De betrokkenheid van deze leeftijdscategorie bij andere vormen van gewelddadige criminaliteit lag zelfs nog hoger.²⁵⁵ Maar sindsdien zijn jongeren steeds minder vaak schuldig bevonden aan het gebruik van geweld. Ten opzichte van 2005 is het aantal moorden gepleegd door jongeren in deze leeftijdsgroep met 12 procent afgenomen. Volgens het Bureau van Vervolging en Het Penitentiaire Stelsel aan het Hoger Gerechtshof heeft deze trend zich voortgezet en zijn jongeren momenteel nog minder betrokken bij dodelijk geweld evenals criminaliteit.²⁵⁶

Niet alleen zijn jongeren minder vaak dader van fataal geweld, ze zijn ook jongeren minder vaak slachtoffer van fataal geweld. In 2008 bestond het aantal dodelijke slachtoffers van geweld in 2008 voor 30 procent uit minderjarigen. In 2015 was dit percentage gedaald tot 10 procent; een

²⁵² 'World Bank Open Data', Online database: <http://data.worldbank.org/> (versie onbekend), (22 december 2015).

²⁵³ Anoniem, 'Despite high unemployment, young Nicaraguans are hopeful' *United Nations Development Programme* (7 december 2011), <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2011/12/07/-informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011-las-juventudes-construyendo-nicaragua-.html> (22 januari 2016).

²⁵⁴ C. Moser., A. Winton, 'Violence, Fear and Insecurity and the Urban Poor in Latin America.' *Paper for the World Bank Latin American and Caribbean Region Study of Urban Poverty* (Washington 2003).

²⁵⁵ J. L. Rocha, 'Diagnóstico sobre pandillas e intervenciones del Estado y la sociedad civil Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006', *Central America Security* (1 november 2007) http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Diagnostico_Nicaragua.pdf (27 februari 2016).

²⁵⁶ 'Viviendo la cultura de paz: Una responsabilidad compartida' *Interpeace* (12 oktober 2012) <http://www.interpeace.org/latinoamerica/resource/viviendo-la-cultura-de-paz-una-responsabilidad-compartida/> (28 februari 2016).

forse afname.²⁵⁷ Het is echter onduidelijk of er een direct verband bestaat tussen de vergrote participatie onder jongeren binnen de samenleving en de afname van geweld.

Gezien het gegeven dat in heel Latijns-Amerika jongeren vaker betrokken zijn geraakt bij geweld, is de daling in Nicaragua een opmerkelijke ontwikkeling. Dat het geweld is afgenomen terwijl de werkloosheid onder jongeren niet is afgenomen, lijkt aan te geven dat de sociale projecten, met de hoge participatie door jongeren, een belangrijke bijdrage leverden aan de afname van geweld. Volgens Stephen Johnson, onderzoeker van het Centrum van Internationale Strategische Studies, leidde de verhoogde participatie van jongeren in Nicaragua aan dergelijke programma's tot een afname van geweld, omdat er voor hun zo minder de ruimte was om met criminaliteit en geweld bezig te zijn.²⁵⁸

Door de inzet van vrijwilligers was een groot gedeelte van de bevolking betrokken bij het aanpakken van geweld en dit heeft verschillende positieve effecten gehad. De verhoudingen tussen de staat, en de bevolking en jongeren lijken te zijn verbeterd. Jongeren worden betrokken en krijgen zo het gevoel gehoord te worden. Dit wordt versterkt door de politie, die gesprekken aangaat met jongeren in risicowijken. Volgens gegevens van de VN zijn jongeren bijna nergens in Latijns-Amerika zo optimistisch over de toekomst als in Nicaragua.²⁵⁹ Verder lijkt ook de actieve rol van de gemeenschap een positief effect te hebben op geweld. Er ontstaat sociale druk om geweld uit te bannen, doordat de staat veel verantwoordelijk geeft aan de gemeenschap om geweld tegen te gaan. De gegevens van de politie corresponderen met peilingen van *Latinobarómetro* en de VN. Uit deze peilingen blijkt dat het percentage van de ondervraagden dat slachtoffer is geweest van geweld is gedaald. Nicaragua heeft nu zelfs het laagste percentage van Latijns-Amerika.²⁶⁰

²⁵⁷ R. Florez, 'El 10 % de víctimas de homicidio de los últimos cinco años son menores', *La Prensa*, 24 september 2015.

²⁵⁸ S. Johnson, 'Nicaragua: Lessons from a Country with a Low Crime Rate' *Center for Strategic and International Studies* (versie 10 juli 2012) 1-2.

²⁵⁹ Young Latin Americans welcome future with optimism, but demand less corruption, poverty and violence' *United Nation Development Programm* (versie 22 juli 2013)

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2013/07/22/los-jovenes-son-optimistas-sobre-su-futuro-pero-quieren-mas-reduccion-de-la-corrupcion-pobreza-y-violencia-.html> (27 februari 2016).

²⁶⁰ 'Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina' *United Nations Development* (versie november 2013) <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> (27 februari 2016).

IV Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven wat de belangrijkste maatregelen zijn, die zijn genomen om de problematiek rondom de *pandillas* aan te pakken. Hierbij was het beleid ten aanzien van *pandillas* inherent aan de algemene strategie om te voorkomen dat jongeren betrokken raken bij jeugdcriminaliteit en geweld. In de jaren rond 2000 was er sprake van een inconsistent beleid vanwege discrepanties tussen de politieke discours en de daadwerkelijke uitwerking door agenten die repressieve maatregelen prefereerden. Hoewel de discours al voor 2000 gericht was op preventieve maatregelen kwam de implementatie pas later. In de periode 2000-2005 werden door de politie al op kleine schaal preventieve projecten uitgevoerd en na een vijfjarig professionaliseringsproces van de politie is dit ook grootschalig uitgevoerd.

Om de toename van jeugdcriminaliteit een te reduceren werd een wettelijke kader hervormd om de staat te verplichten te investeren in zaken als onderwijs. Ook werd het illegaal om geweld tegen minderjarigen te gebruiken en werd het verplicht juridisch ondersteuning te bieden aan jongeren, om het aantal gevangenisstraffen voor jongeren te verminderen. Verder werden wetwijzigingen doorgevoerd om vrijwilligerswerk door jongeren te stimuleren door hen bepaalde rechten te verlenen. Het politiemodel werd aangepast en geprofessionaliseerd zodat de politie risicojongeren ondersteuning kon gaan geven door het aanbieden van banen en studiebeurzen. Binnen de politie lag de nadruk overwegend op preventieve maatregelen.

Het beleid leverde voornamelijk indirect een bijdrage aan de afname van geweld in Nicaragua. Zo hebben de wetten ertoe bijgedragen dat jongeren minder snel veroordeeld worden tot een gevangenisstraf. Hierdoor is de kans kleiner dat zij in aanraking komen met gewelddadige *peers* en geweld in gevangenissen. Verder heeft de actieve houding van de politie een belangrijke rol gespeeld in de sterke afname van het aantal *pandillas* in Nicaragua. Dit heeft niet direct geleid tot een afname van geweld, omdat volgens gegevens van de politie de betrokkenheid van *pandillas* binnen het criminele circuit minimaal is. Wel kan geconcludeerd worden dat de maatregelen die de politie heeft genomen, niet hebben bijgedragen aan een verharding of toename van jeugdbendes zoals bijvoorbeeld in El Salvador. De professionalisering van de politie heeft geleid tot een afname van politiegeweld en tot verbeterde relaties tussen politie en maatschappij.

De wetwijzigingen ter stimulatie van vrijwilligerswerk en de projecten die de politie heeft opgezet hebben geleid tot een grote maatschappelijke participatie. Hierdoor zijn de staat en de maatschappij in toenemende mate gaan samenwerken in de preventie van geweld. Aangezien zowel de jeugdcriminaliteit, als het jeugdgeweld sinds 2005 zijn afgenomen, terwijl de jeugdwerkloosheid niet daalde, is het aannemelijk dat de projecten hebben bijgedragen aan deze afname.

V: Eindconclusie

Het huidige geweld in Latijns-Amerika wordt door een groot aantal politici en academici verklaard door de sterke opkomst van jeugdbendes. Statistieken van de politie van El Salvador en Nicaragua hebben echter aangetoond dat jeugdbendes aanvankelijk slechts op kleine schaal betrokken waren bij het geweld. Desondanks was het bestrijden van de jeugdbendes een prioriteit voor veel overheden. De overheid van El Salvador heeft sinds 2003 gekozen voor een overwegend repressieve strategie om jeugdbendes te bestrijden. De gedachte achter het beleid in El Salvador is dat het arresteren van zo veel mogelijk bendeleden een afschrikkend effect zou hebben op andere jongeren en dat zij zich hierdoor niet langer zouden willen aansluiten bij een bende. De bevoegdheden van de politie werden ook uitgebreid en hierdoor konden zij bijvoorbeeld een verdachte arresteren op basis van een tatoeage. Sinds 2003 heeft de overheid verschillende wetswijzigingen doorgevoerd om jeugdbendes te criminaliseren. Bijvoorbeeld door het strafbaar maken van activiteiten binnen een bende, of het hebben van bepaalde uiterlijke kenmerken.

Het beleid van de overheid van Nicaragua had als doel: het voorkomen dat jongeren zich aansluiten bij jeugdbendes door de sociaaleconomische omstandigheden van jongeren in het algemeen te verbeteren. Er werden verschillende wetswijzigingen doorgevoerd om de staat te verplichten te investeren in onderwijs en banen. Ook werden wijzigingen doorgevoerd om te verhinderen dat jongeren een gevangenisstraf opgelegd krijgen. Het politiemodel werd hervormd en de politie als instituut werd gemoderniseerd. Hierbij kregen de agenten taken op het gebied van preventie en rehabilitatie. De politie ging toenadering gaan zoeken tot risicjongeren waarbij hen ondersteuning geboden werd bij het vinden van banen en studiebeurzen. Tot slot heeft de overheid getracht de maatschappij te betrekken bij de preventie van geweld, door het doen van vrijwilligerswerk te stimuleren.

De effecten van het verschillende beleid in beide landen lopen uiteen. In El Salvador heeft de toegenomen bendebevolking in de gevangenis geleid tot een toename van geweld. De rivaliteit tussen de jeugdbendes werd ook in gevangenissen uitgevochten en dit vergrootte de kans dat jongeren in de gevangenis in aanraking kwamen met geweld. Daarnaast konden de jeugdbendes zich in de gevangenis organiseren, waardoor zij meerdere vormen van criminaliteit gingen coördineren. De gevangenis bleek bovendien een geschikte locatie voor jeugdbendes om nieuwe leden te werven. Verder heeft de verhoogde aanwezigheid van politie en militairen geleid tot een toename van politiegeweld. Dit is te zien aan het toegenomen aantal klachten en het aantal dodelijke slachtoffers. De jeugdbendes gingen zich met geweld verzetten tegen de overheidstroepen, met meer slachtoffers onder de overheidstroepen als gevolg. Sinds 2003 is slechts 5 procent van de gearresteerde jongeren ook daadwerkelijk aangeklaagd. Hoewel er geen concreet verklaring is voor de enorme toename van

het aantal bendeleden in El Salvador, lijkt de marginalisering van jongeren ertoe te hebben geleid dat zij zich juist eerder aansluiten bij een jeugdbende.

Het bestempelen van de *maras* als oorzaak van het geweld heeft geleid tot een zekere tweespalt binnen de samenleving in El Salvador tussen jongeren en de rest van de samenleving.

Pas na de implementatie van *mano dura* is de bevolking *de maras* gaan zien als gevaar. Dit heeft ertoe geleid dat een groot gedeelte van de bevolking het gebruik van geweld tegen hen als legitiem beschouwen. Niet alleen voelen de overheidstroepen zich gesterkt in hun strijd tegen de *maras*, ook zijn burgers zelf overgegaan tot het gebruik van geweld tegen hen. De *maras*, die vóór 2003 slechts in beperkte mate verantwoordelijk waren voor het geweld, zijn zich gaan gedragen naar het beeld dat van hen werd geschetst en zijn in toenemende mate geweld tegen burgers gaan gebruiken.

De effecten van het beleid in Nicaragua op het geweld in het land zijn minder concreet. Er zijn sterke indicaties die erop wijzen dat het beleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de afname van geweld. Zo is het aantal jongeren in gevangenissen afgenomen. Omdat in gevangenissen in Nicaragua ook sprake is van geweld, kan worden geconcludeerd dat de kans aanzienlijk is verkleind dat gearresteerde jongeren slachtoffer worden van geweld.

De specifieke training die politieagenten hebben gekregen in Nicaragua, lijkt te hebben geleid tot een afname van politiegeweld. Zo is het aantal klachten voor illegaal gebruik van geweld sinds 2000 sterk afgenomen. Maar nog belangrijker, de politie lijkt een grote rol te hebben gespeeld in de drastische afname van het aantal jeugdbendes. De politie heeft bendeleden geholpen aan banen en studiebeurzen, waardoor zij een alternatief hadden. Aangezien de jeugdwerkloosheid sinds 2000 is toegenomen, lijken de preventieve maatregelen een groot effect te hebben gehad op de afname van het aantal bendeleden in Nicaragua. Hoewel deze afname als positief kan worden beschouwd, blijft het onduidelijk in hoeverre dit heeft geleid tot een afname van geweld. De betrokkenheid van jeugdbendes bij geweld was in Nicaragua vrij beperkt en daarom betekent een afname van het aantal jeugdbendes niet direct ook een afname van geweld.

Toch lijkt het alsof het beleid in Nicaragua een belangrijke rol heeft gespeeld in de afname van het geweld. Dit heeft vooral te maken met de manier waarop naar de problematiek van jeugdbendes wordt gekeken. Deze zienswijze verschilt sterk met die van El Salvador. Waar El Salvador de jeugdbendes beschouwt als een probleem dat moet worden bestreden, ziet de Nicaraguaanse overheid hen vooral als een van de gevolgen van de socio-economische problemen in het land. In plaats van jeugdbendes te bestraffen, is getracht hen te helpen. De afname van criminaliteit en geweld onder jongeren lijkt aan te tonen dat dergelijke maatregelen erg effectief zijn geweest. Vooral wanneer rekening wordt gehouden met de regionale toename van jeugdgeweld en met de toename van jeugdwerkloosheid in Nicaragua. Bovendien hebben de maatregelen om burgers en jongeren te laten participeren in de preventie van geweld, geleid tot meer sociale

controle. Dat het aantal moorden na 2005 is afgenomen lijkt te bevestigen dat dit erg belangrijk is geweest. De opvattingen van de overheid omtrent jeugdbendes lijken succesvol te zijn overgedragen op de maatschappij. Er is een maatschappelijke mobilisatie om gezamenlijk geweld te verminderen. In El Salvador tracht een deel van de maatschappij hetzelfde doel te bereiken, het reduceren van geweld, maar hier wordt uitgegaan van de opvatting dat dit bereikt kan worden door *maras* te bestrijden. De gemarginaliseerde jongeren reageren hierop met toenemend gebruik van geweld.

Het beleid in El Salvador heeft geleid tot meer politiegeweld, geweld onder de *maras* en burgergeweld. Geconcludeerd kan worden dat het beleid een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de escalatie van geweld. De angst voor de *maras* onder bevolking, die in zekere zin is gecreëerd door de overheid, verhindert een alternatieve benadering. Een aanzienlijk deel van de bevolking wijst ieder dialoog tussen de *maras* en de overheid af en ziet het falen van het beleid als reden om nog harder beleid te voeren. Aangezien politici afhankelijk zijn van de stemmen van de bevolking, is het zeer onwaarschijnlijk dat het repressieve beleid zal wijzigingen.

Uit het bovenstaande zou geconcludeerd kunnen worden dat preventie een beter alternatief vormt voor het reduceren van geweld dan repressief beleid. Echter er zijn enkele punten die hierbij in overweging genomen moeten worden. Zo was het gevangenisstelsel in El Salvador niet voorbereid op de enorme aantallen gevangenen. Aangezien dit een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van het geweld, is het mogelijk dat een ander systeem, waarbij gevangenen gescheiden worden, niet tot deze toename zou leiden. Daarnaast heeft het politiegeweld in El Salvador een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de escalatie van geweld. In Nicaragua heeft training ertoe geleid dat agenten minder geweld zijn gaan gebruiken. Het is mogelijk dat repressief beleid niet leidt tot een toename van politiegeweld als de politie een dergelijke training heeft gekregen. Bovendien was het geweld in Nicaragua al minder intens dan in El Salvador. Het blijft daarom onduidelijk of preventief beleid ook dergelijke positieve effecten heeft in een land waar meer gewelddadige incidenten plaatsvinden. Er zal meer onderzoek gedaan moeten worden naar de specifieke omstandigheden waarin het beleid tot de gewenste resultaten kan leiden.

Met betrekking tot het debat over het hedendaags geweld in Latijns-Amerika kan met betrekking tot Nicaragua en Salvador worden geconcludeerd, dat overheidsbeleid een bepalende factor is geweest in het voorkomen van geweld. Het is niet duidelijk of dit ook voor de gehele regio geldt. Wat betreft El Salvador en Nicaragua is opgevallen dat armoede en andere economische factoren kunnen verklaren waarom jongeren zich bij jeugdbendes aan kunnen sluiten, maar dat overheidsbeleid een grote invloed heeft op de vraag in hoeverre dit leidt tot een toename van geweld.

De overheid in Nicaragua laat de jongeren zien dat zij hun problemen begrijpt met als gevolg dat jongeren in Nicaragua, ondanks de hoge werkloosheid en armoede, minder gefrustreerd zijn en

zelfs ook positief over de toekomst zijn. In El Salvador lijkt een groot deel van het geweld voort te komen uit frustratie onder jongeren, die zich niet begrepen voelen, noch door de staat noch door de maatschappij. Aangezien een groot gedeelte van de bevolking in Latijns-Amerika uit jongeren bestaat is het noodzakelijk dat er een paradigmawisseling plaatsvindt, waarbij de problemen van gemarginaliseerde jongeren worden erkend en niet worden bestraft. De overheid kan hierin een bepalende rol spelen door de hand te reiken aan jongeren.

Bibliografie

Literatuur

- Aguillar, J. en L. Miranda, *Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador* in: J. Cruz, Maras y pandillas en Centro America (San Salvador 2006).
- Aguilar, J., *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región* (San Salvador 2010).
- Aguillar, J., *Segundos en el aire: mujeres pandilleras y sus prisiones* (San Salvador 2010).
- Archer, R., *Violence & Crime in Cross-National Perspective* (Yale 1984).
- Armstrong, L., *The Epic of Latin America* (Californië 1992).
- Brown, T., *When the Ak-47s Fall Silent: Revolutionaries, Guerrillas, and the Dangers of Peace* (2000 California).
- Burgerman, S., *Making Peace Perform in War-Transition Countries: El Salvador, Guatemala, and Nicaragua* in: Nancy Birdsall, Milan Vaishnav, Robert L. Ayres, eds., *Short of the goal : US policy and poorly performing states* (Washington 2006).
- Cruz, J. M., *Government Responses and the Dark Side of Gang Suppression* (Texas 2011)
- Davies, T. M., *Guerrilla Warfare* (Oxford 1997)
- Donadio, M., *Public Security Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama* (Buenes Aires 2013)
- Gackstetter., T. *Pop Culture in Latin America and the Caribbean* (Santa Barbara 2015)
- Galván, J. *Latin American Dictators of the 20th Century: The Lives and Regimes of 15 Rulers* (Jefferson 2013)
- Gurr, T. *Why Men Rebel* (Princeton 1970)
- de Haan, *Violence as an essentially contested concept*. In S. Body-Gendrot, & P. Spierenburg (Eds.), *Violence in Europe. Historical and Contemporary Perspectives* (2008 New York).
- Kelvas, S. N., *The logic of violence and civil war* (Cambridge 2006).
- Koonings, K. en D. Kruijt., *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America* (Londen 2004).
- Moser, A. W., *Violence, Fear and Insecurity and the Urban Poor in Latin America* in: M. Fay, *The urban poor in Latin America* (Washington 2003).
- Moodie, E., *El Salvador in the Aftermath of Peace Crime, Uncertainty, and the Transition to Democracy* (Pennsylvania 2010).
- Nye, J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York 2004).
- Paz, O., *El laberinto de la soledad* (Mexico Stad 1950).

- Pollard, C., Zero tolerance: short term fix, long-term liability. In: N. Dennis ed., *Zero tolerance: policing in a free society* (London 1997).
- Sacasa, A. G. en S. C. Terán., *Evolución del Delito en Nicaragua 1980–1995* (Managua 1997).
- Sanchez-Jankovski, M., *Islands in the Street: Gangs and American Urban Society* (California 1991).
- Skidmore, E., *Modern Latin America* (Oxford 1997).
- Stanley, W., *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador* (Philadelphia 1996).
- Trojanowicz, B., en Bucqueroux ed, *Community policing: A contemporary perspective* (Cincinnati 1990).
- Verma, A., *Global Community Policing: Problems and Challenges* (New York 2012).
- Walker, T., *Nicaragua: The Land of Sandino Boulder* (Colorado 1981).

Artikelen

- Aguillar, J., Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas. *Estudios centroamericanos* 62.8 (2007) 877-890.
- Aguilar, J., La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. *Instituto Universitario de Opinión Pública* (2014).
- Arana, R., Encuesta de Evaluación del cuarto y quinto año del gobierno de Francisco Flores. *Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana* 100 (2003).
- Arriagada, I., Latin America violence and citizen security. *Policy Papers on the Americas* 14.6 (2001).
- Almandarez, R., Del Modelo de Gestión Municipal Sandinista a los Consejos del Poder Ciudadano. *Centro de Estudios y Análisis Político* 84 (2009) 81-86.
- Bailey, J., M. M. Taylor., Evade, corrupt, or confront? Organised crime and the state in Brazil and Mexico. *Journal of politics in Latin America* 1.2 (2009) 3-29.
- Beatriz, M., Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población* 11.43 (2005) 167-214.
- Berkman, H., Social Exclusion and Violence. *Inter-American Development Bank* 613 (2007).
- Bodelon, A., Las violencias Machistas contra las mujeres (tijdschrift onbekend) (2011) 9-16.
- Brevé, The maras a menace to the americas. *Military review* 89 (2007) 88-95.
- Briceño Leon, R. Violence and Globalization in Latin America. *Current Sociology* 50 (2002) 19-37.
- Brysk, A., Recovering from State Terror: The Morning after in Latin America *Latin American Research Review* 38.1 (2003) 238-247.
- Buvinic, M., A. Morrison., M. Shifter, 'Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action' *Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank*(1999).

- Carvalho, L., Living on the edge: Youth entry, career and exit in drug-selling gangs. *Institute for the Study of Labor* 71.89 (2013).
- Ching-Chiu, H. en M. D. Pugh, Poverty, income inequality, and violent crime: a meta-analysis of recent aggregate data studies. *Criminal Justice Review* 18.2 (1993) 182-202.
- Cruz, J. M., Police Abuse in Latin America. *USAID Americas Barometer Insights* 11 (2009)
- Davis, N. J. Henderson, C., Community policing: Variations on the Western model in de developing world. *Police practice and research* 4.3(2003) 285-300.
- Ehrlich, I. Crime, punishment and the Market for offenses. *Journal of Economic Perspectives* 10.1 (1996) 43-67.
- Fajnzylber, P., Inequality and violent crime. *Regional Studies Program Worldbank* 155(1999).
- Felbab-Brown, V., Bringing the state tot the slum: confronting organised crime and urban violence in Latin america. *Latin America Initive at Brookings* (2011).
- Goldstein, P. J., The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug issues* 39 (1985) 143-174.
- Hagg, E. V., On deterrence and the death penalty. *Journal of criminal law and criminology* 60.2 (1969) 140-147.
- Hahn, R., Effects on Violence of Laws and Policies Facilitating the Transfer of Youth from the Juvenile to the Adult Justice System. *Morbidity and mortality weekly report* 56.9 (2007).
- Hepburn, D., Firearm availability and homicide: A review of the literature. *Aggression and violent Behavior: a review journal* 9 (2004) 417-440.
- Heinemann, A., Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean. *Policy Research Working Papers* 4041 (2006).
- Holland, A. C., Right on Crime? Conservative Party Politics and Mano Dura Policies in El Salvador. *Latin American Research Review* 48.1 (2013).
- Hudson, B., Restorative Justice and Gendered Violence: Diversion or Effective Justice?. *British Journal of Criminology* 42 (2002) 578-595.
- Hume, M., Mano Dura: El Salvador responds to gangs. *Development in practice* 7.6 (2007) 739-751.
- Imbusch, P., Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. *International Journal Conflict and Violence* 5.1 (2011) 87-154.
- de Leon-Escribano, C. R., Capabilities of Police and Military Forces in Central America -- A Comparative Analysis of Guatemala, El Salvador, Honduras an d Nicaragua. *Western Hemisphere Security Analysis Center* 10 (2015).
- Moser, C., Youth Violence in Latin America and the Caribbean: costs, causes, and interventions. *Latin America and Caribbean Region sustainable development working paper* 3 (1999).
- Peetz, P., Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Youth, Crime, and the Responses of the State. *Institute of Global and Area Studies* 80 (juni 2008).

- Reisman, L., Breaking the Vicious Cycle: Responding to Central American Youth Gang Violence. *SAIS Review* 26.2 (2006) 147-152.
- Rocha, J. L., The political economy of Nicaragua's institutional and organizational framework for dealing with youth violence. *Crisis States Programme Working Paper 65.1* (2005)
- Rocha, J. L. Lanzando piedras, fumando "piedras": Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006. *Cuaderno de Investigación de la UCA* 23 (2007) 1-127.
- Rodgers, D., Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey. *Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 4*(1999).
- Rodgers, D., 'Living in the shadow of death : gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996–2002. *Journal of Latin American studies* 38 (2006) 267-292.
- Rodgers, D., en R. Muggah, Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions *Small arms survey* 23 (2009).
- Sosa, S., A Bumpy Road Ahead. *Finance and Development* 50.3 (2013).
- Swanson, K., Zero Tolerance in Latin America: Punitive Paradox in Urban Policy Mobilities. *Urban Geograpy* 37.7 (2013) 972-988.
- William, C., Crime, Democracy, and Development in Latin America. *Policy Papers on the Americas* 14 (2003)
- Wilkerson, M., Security and Democracy in El Salvador: An Undeniable Connection. *Stanford Journal of International Relations* 10.1 (2008) 32-41.
- Zinecker, H., El bajo índice de violencia en Nicaragua: ¿Mito o realidad? *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung* 5 (2012)

Websites

- www.cepal.org
- www.cia.gov
- www.csj.gob.sv
- www.envio.org.ni
- www.iadb.org
- www.insightcrime.org
- www.latinobarometro.org
- www.nobelprize.org
- www.policia.gob.ni
- www.pnud.org
- www.oas.org
- www.rand.org
- www.undop.org

www.usip.org

www.woodrowwilsoncenter.org

www.wola.org

www.worldbank.org

Kranten

El Diario de Hoy

Diario Latina

The Economist

El Faro

The Guardian

The Inter Press Service

El Mundo

El Nuevo Diario

La Prensa

The Mark News

Mcclatchydc

The Washington Post