

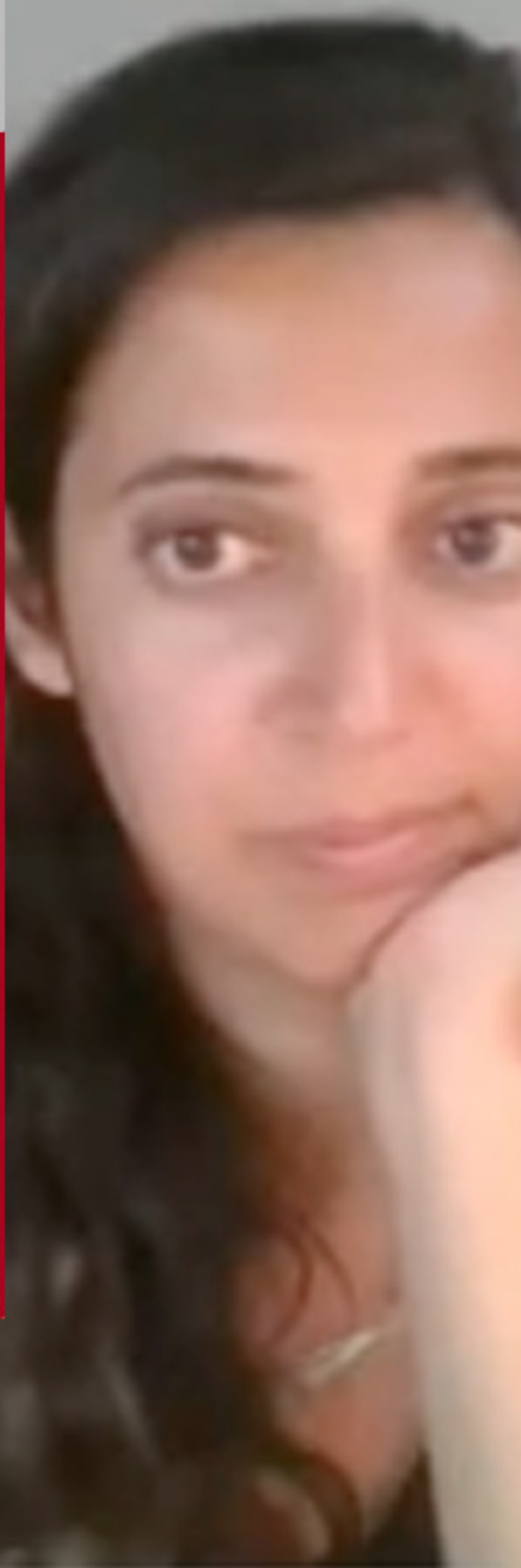
LLIBERTAT I SEGURETAT EN TEMPS DE PANDÈMIA

Ponència de
Elena Jiménez-Botía

Jurista, politòloga,
relacions internacionals

La UPEC Confinada

1,2,3 Juliol 2020



Llibertat i seguretat: conceptes oposats?

Llibertat i seguretat no els hem d'entendre necessàriament com a conceptes oposats, ja que segons quin concepte de seguretat fem servir, podem afirmar que com més seguretat, major llibertat, i viceversa. Per això ens podríem preguntar: com hem d'entendre el concepte de seguretat perquè sigui precisament un reforç de la llibertat?

El concepte de seguretat a l'agenda internacional

Durant la Guerra Freda el concepte de seguretat estava estretament lligat a la potència econòmica i sobretot a la militar, i molt en concret a la tinença de l'arma nuclear, ja que la dissuasió nuclear era la regla de relació entre els estats. En certa mesura, podem dir que el món durant la Guerra Freda tenia ordre perquè coneixíem les regles de conducta dels estats, que eren l'actor principal i quasi únic en les relacions internacionals.

A partir de la fi de la Guerra Freda, i de fet ja almenys una dècada abans, comencen a aparèixer diferents actors en el sistema polític mundial que aporten més desordre, més incertesa i complexitat, sobretot perquè són transnacionals i, en certa mesura, difusos. Alhora, les relacions entre tots ells es multipliquen, s'interconnecten cada vegada més. També canvia la tipologia de conflicte armat, el tipus més nombrós ja no és entre estats, sinó que al món postbipolar passen a ser fonamentalment intraestatals, és a dir, conflictes armats dins d'un estat on un o més grups armats opositors s'enfronten amb les forces armades governamentals o bé entre ells.

Què aporta seguretat en el món de la postguerra freda, que cada cop està més interconnectat? Doncs aquelles mesures que van més enllà de la protecció militar i més enllà de la protecció física, aquelles que tenen una visió multidisciplinària i cobreixen diferents àmbits de la vida de les persones, que reforcen el desenvolupament humà.

Per això la llibertat és un concepte que també hem de relacionar molt amb el de pau, i no entesa només com a absència de conflicte armat, sinó com a situació en què no hi ha amenaces contra la pau. La noció de seguretat i pau internacionals i de quines situacions poden suposar-hi una amenaça ha anat evolucionant al llarg dels anys. El 1992, el president del Consell de Seguretat de les Nacions Unides (NU) reconeixia que "l'absència de guerra i de conflictes militars entre estats no assegura per si mateixa la pau i la seguretat internacionals", i que "les causes no militars d'instabilitat en les esferes econòmiques, social, humanitària i ecològica s'havien convertit en amenaces contra la pau i la seguretat".¹

El 1994, el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) va conceptualitzar la noció de seguretat humana en el seu informe anual,² situant l'individu al centre de la seguretat, i no l'estat com s'havia fet tradicionalment. A més a més, relacionava aquest concepte de seguretat amb el que anomena el desenvolupament humà sostenible. Ja no és només l'existència d'un conflicte armat allò que suposa una amenaça contra la pau, sinó també les violacions de drets humans tant en conflictes interns com en situacions

¹ Nota del president del Consell de Seguretat de les Nacions Unides del 31 de gener de 1992. Document de Nacions Unides S/23500, 3.

² Human Development Report 1994, UNDP, New York, Oxford University Press.

on encara no hi ha conflicte armat pròpiament dit. Per tant, les situacions d'inestabilitat política, que poden generar espirals de violència i tensió tant local com regional, poden ser considerades com una amenaça contra la pau.

El 2004, el llavors secretari general de les Nacions Unides, Kofi Annan, va encarregar un informe a un grup d'alt nivell sobre amenaces, reptes i canvis que, sota el títol *A more secure world: our shared responsibility*,³ identificà sis àrees d'amenaces contra la seguretat global: pobresa, malalties infeccioses i degradació ambiental, conflictes entre estats, conflictes intraestats, proliferació d'armes radiològiques i de destrucció massiva, terrorisme i crim transnacional organitzat. Allò més rellevant és que proposava un nou consens sobre la seguretat col·lectiva que posava l'èmfasi en la prevenció, en la transnacionalitat de les amenaces, en la necessitat de respostes col·lectives i en l'aparició de nous actors internacionals no estatals. A més a més, es referia als estats com a garantia per aconseguir la dignitat, la justícia, la riquesa i la seguretat (*safety*) de la seva ciutadania.

És evident que viure en un context de seguretat entesa des d'aquesta perspectiva ofereix més llibertat que no pas viure en un escenari de risc permanent. I que, entesa d'aquesta manera, la seguretat és una eina precisament per viure millor. Les persones se senten més segures si no estan amenaçades per la fam, si tenen accés a sistemes de salut, si viuen en societats democràtiques i on impera el principi de legalitat, si tenen una llar on sentir-se segures, si tenen recursos econòmics per subsistir. És a dir, un ingrés mínim vital dona seguretat econòmica a tothom, una llei contra la violència masclista dona seguretat a les dones, una llei que reguli els preus dels lloguers dona seguretat a qui necessita una llar, etc. I aquesta noció de seguretat, relacionada amb la protecció de les persones, sobretot de les més vulnerables, i amb l'establiment de normes en benefici del bé comú, comporta de fet una major llibertat tant individual com col·lectiva.

Per contra, quan es justifica, adduint motius de seguretat, l'existència de llocs com Guantánamo o Abu Ghraib, que violen el dret internacional humanitari, però també el propi ordenament intern, el concepte de seguretat no en surt precisament reforçat, ja que la vulneració de drets humans és tan flagrant que no és compatible amb un concepte mínimament exigent de seguretat. El control de les persones segons el seu aspecte físic, les polítiques antiimmigració, els conflictes armats, la violència de gènere, el sensellarisme o la vulneració del dret de llibertat d'expressió o de manifestació pacífica aplicant legislacions antiterroristes són elements que, malgrat ser aplicats al·legant una suposada seguretat, en realitat no faciliten ni la seguretat ni la llibertat de la majoria de les persones.

L'art. 29 de la Declaració Universal dels Drets Humans estableix que "en l'exercici dels seus drets i en el gaudi de les seves llibertats, tota persona estarà només subjecta a les limitacions establertes per la llei amb l'única finalitat d'assegurar el reconeixement i el respecte dels drets i llibertats dels altres, i de satisfer les justes exigències de la moral, de l'ordre públic i del benestar general en una societat democràtica".

Per això, qualsevol mesura que comporti límits als drets fonamentals ha de complir certes condicions: ha de tenir una cobertura legal, ser pública i ben explicada a la ciutadania, ha de ser proporcional i no ocasionar més

³ Informe del grup d'alt nivell creat pel secretari general de les NU sobre amenaces, reptes i canvis: *A more secure world: our shared responsibility*, 2004. Document de Nacions Unides A/59/565.

perjudicis que beneficis, ha de ser necessària i idònia, és a dir que no hi ha d'haver cap altra mesura menys restrictiva que serviria, ha de comportar una restricció que realment serveixi per a allò que es proposa i, finalment, ha de ser temporal, perquè s'ha d'entendre com una mesura excepcional.

La seguretat absoluta no existeix. Segurament una qüestió força rellevant en aquest debat és valorar quin llinyar de risc estem disposats a acceptar, tenint en compte que la percepció de què és una amenaça té també un component absolutament subjectiu: qui o què genera inseguretat a qui i qui hi respon i com? Les respostes a aquest tipus de preguntes marquen les polítiques de seguretat. No hi ha un acord unànim i universal sobre quins són els béns que cal protegir, sempre hi haurà dilemes. I a vegades es prenen decisions que vetllen per la seguretat d'una part de la població però que alhora incrementen la inseguretat d'una altra part, i normalment la població més vulnerable socialment sol ser la més afectada.

Les desigualtats s'incrementen: el cas de la ciutat de Barcelona

El virus de la COVID19 no està afectant tothom per igual. D'una banda, no totes les persones el patim de la mateixa manera en termes d'impacte en la salut, ja que aspectes com l'edat i les condicions de salut prèvies condicionen. D'una altra, no totes les persones hi estem igual d'exposades. És ben sabut que la pobresa afecta la qualitat i l'esperança de vida i, tal com han demostrat investigadors de l'Hospital del Mar i de l'IDIAPJGol per al cas de Barcelona, les persones de renda més baixa han estat més afectades.⁴ L'estudi revela que la pandèmia, entre febrer i abril, va afectar més els districtes de la ciutat de Barcelona amb una mitjana d'ingressos més baixa. En concret, hi va haver 2,5 vegades més d'incidència de casos de COVID-19 a Nou Barris, el districte amb menys renda, que a Sarrià-Sant Gervasi, el de renda més alta.

Ahora, la gestió de la crisi de salut pública, més enllà de si està sent més o menys adequada als diferents països per combatre el virus, en tot cas ha tingut efectes socials i econòmics de manera col·lateral a tot arreu que també han afectat de manera molt desigual la població segons la seva situació socioeconòmica prèvia. A tall d'exemple, a Barcelona el districte amb més demanda d'atenció social durant la primera onada ha estat Ciutat Vella, amb 6.090, i Sarrià on menys, amb 953.

La xifra total de persones ateses per Serveis Socials, només a Barcelona i només durant abril i maig, va ser més d'un terç de les que es van atendre durant tot el 2019, concretament 34.385 persones. D'aquestes, prop de 6.000 no havien demanat ajuda mai o ja feia més d'un any del darrer cop que ho havien fet. I, només en dos mesos, l'Ajuntament de Barcelona ha destinat 3,93 milions d'euros a ajudes d'emergència.⁵

Per tant, tenim més i nova pobresa derivada de la pèrdua de llocs de treball, de la manca d'ajuts a qui treballava en economia submergida i una situació cada vegada més dramàtica per a les persones en situació administrativa irregular, que no poden accedir de la mateixa manera a ajuts i drets i que si treballen ho fan sense cap contracte laboral. Això ha comportat un increment de les desigualtats econòmiques.

⁴ Baena-Díez, J.M.; Barroso, M.; Cordeiro-Coelho, S.; Díaz, J.L.; Grau, M. *Impact of COVID-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived*. J Public Health, Oxford, 2020.

⁵ Informacions proporcionades en roda de premsa per l'Ajuntament de Barcelona el 21 de maig de 2020.

La crisi també ha afectat de manera diferent homes i dones. Per exemple, durant els dos primers mesos, de les persones ateses per serveis socials de l'Ajuntament de BCN el 70% eren dones.

Mesures de gestió de la pandèmia: limitar drets per la nostra seguretat

En un context com l'actual, el dret a la salut pública, que es pot entendre com a part del dret a la vida, segurament preval sobre altres drets i llibertats, els quals potser s'han de veure limitats. A Espanya i a molts altres països, durant la primera fase de la pandèmia de març a juny es va entendre que garantir la seguretat de les persones passava per preservar primordialment la seva salut o, més aviat, per evitar la saturació del sistema sanitari. I les mesures van ser dràstiques per limitar la mobilitat.

La gestió de la crisi sanitària ha comportat l'aparició de noves normes que limiten els nostres drets: a la primera fase, mitjançant l'estat d'alarma, es van poder limitar drets fonamentals com el dret de lliure circulació prohibint els desplaçaments o establint horaris per ser al carrer. Es va optar pel confinament domiciliari, l'obligació de teletreball en algun període i el tancament d'escoles dels tres mesos que quedaven de curs. Es va decretar el tancament de la majoria de comerços, de parcs i d'espais d'oci i cultura de manera força immediata. Però les mesures no van passar ni encara passen per corregir dèficits estructurals com la insuficient despesa en salut pública o la situació de les residències per a persones grans, ni estan fent front adequadament als efectes col·laterals socials i econòmics que se'n desprenen.

En el cas d'Espanya es va aprofitar per assajar una recentralització de competències que es van posar en mans d'organismes que no estaven preparats. I també vam viure la projecció pública de l'exèrcit com a garant de la seguretat i eina de protecció i, si bé és normal, i fins i tot desitjable, que els exèrcits actuïn en situacions d'emergència, no ho és tant que siguin portaveus en rodes de premsa de responsables governamentals en un estat democràtic i de dret.

A països com la Xina, Singapur o Corea del Sud es van engegar polítiques de control de la mobilitat que per als estàndards de molts països europeus podrien xocar amb el dret a la privacitat. Tot i així, per exemple a Espanya la Llei de Protecció de Dades ja permet rastrejar els desplaçaments de les persones si hi ha en joc l'interès públic.

La gestió de la segona onada està sent diferent de la gestió de la primera. A Espanya i a Catalunya els governs prenen mesures amb les quals intenten combinar, a grans trets, que l'economia no s'aturi, que els infants puguin seguir anant a l'escola i que es limitin les interaccions socials per reduir els contagis, sense tancar la població a casa. En certa manera s'ha corregit la recentralització, generant també disparitat de mesures. Segueix havent-hi problemes rellevants amb els tests, que no han estat massius i que triguen massa dies a oferir resultats, i amb el rastreig dels contagis, que no tenen prou efectius. I els problemes socials i econòmics no deixen de créixer i les respostes són lentes. Només cal veure l'alarmant creixement de la xifra de desnonaments a la ciutat de Barcelona i la manca de resposta del Govern espanyol, que és qui té la competència per revertir la situació.

Les incerteses de la pròpia pandèmia, sumades a les respostes governamentals, a vegades dubitatives i en tot cas insuficients, i les protestes socials que comença a haver-hi, obren la porta al risc que augmenti el suport a l'extrema dreta.

Per tot això, les decisions de limitar drets en pro de la seguretat plantegen almenys tres reptes:

- Cal evitar que no sigui pitjor el remei que la malaltia, és a dir que la població no acabi patint més per motius socioeconòmics que de salut. Aquest és un element cabdal en la presa de decisions sobre com gestionar la crisi, que no és només de salut pública i que tindrà efectes devastadors per a l'economia de moltíssimes famílies. En part, això explica el fet que durant la segona onada no s'hagi optat directament pel confinament domiciliari i que, de moment, s'hagin volgut preservar les escoles obertes, i que el tancament de sectors econòmics hagi estat més selectiu, tot i que hagi anat augmentant gradualment la tipologia de sectors afectats.
- Es pot optar entre dues opcions per fer complir les normes: es pot fer una comunicació molt clara i explicar de forma transparent quina és la situació i les mesures preses i tractar la població de manera adulta i responsable, apel·lant a la responsabilitat social i individual de cadascú, o es pot prioritzar donar un paper rellevant als cossos de seguretat per vigilar i sancionar. En optar per aquesta línia, és necessari que hi hagi un control superior a l'habitual sobre l'actuació de la policia. Per exemple, a Espanya, la Llei de Seguretat Ciutadana (lleï mordassa) aprovada amb majoria del PP i que el PSOE va dir que derogaria, ha estat la base principal per sancionar i posar multes durant la fase de confinament domiciliari. Durant la primera onada la població ha obeït, ha acceptat la limitació de drets i llibertats, sobretot per la por a una nova situació de la qual no hi ha prou informació. Durant la segona onada, en canvi, la ciutadania reclama més informació, més raonaments de per què es prenen unes mesures i no unes altres, es pronuncia a favor d'unes i en contra d'altres. I la població es fa més crítica quan es tornen a viure situacions amb canvis de criteri que aporten no només confusió i manca de claredat, sinó també desconfiança.
- Cal parar atenció al risc que aquesta limitació de drets i llibertats es consolidi, la població s'hi adapti i a la llarga es debiliti la democràcia. La limitació de moviments i control que hem patit i seguirem patint, ¿enforteix o debilita les veus que demanen més seguretat encara que sigui a costa de renunciar a drets i llibertats, per fer front a amenaces de tot tipus?

Escenari postcovid, què ha vingut per quedar-se?

El tercer repte plantejat, el risc de debilitació de la democràcia, entronca amb un debat molt rellevant i ple d'incerteses, que és el de com serà la gestió de la postpandèmia. On es posarà també en relleu la dicotomia entre la llibertat individual i el bé comú, que té elements tant per a un debat de caire més ètic i filosòfic, com per a un debat en termes més jurídics. Ens podem fer moltes preguntes sobre quines actuacions polítiques s'adoptaran properament, per exemple aquestes dues:

- **Les mesures que arriben com a provisionals, es transformaran en permanents?** Les polítiques que suposadament lluiten contra la desinformació o contra les notícies falses també poden ser fetes servir per censurar i limitar la llibertat d'expressió suposadament en favor de la seguretat. I poden ser una forma de silenciar les crítiques als governs. Els governs autoritaris, encara que hagin

sortit de les urnes, debiliten la pròpia democràcia, com Bolsonaro a Brasil, Orbán a Hongria o Trump als EUA. Tenen similituds ideològiques i són implacables amb la dissidència política, que persegueixen policialment però també amb lleis. I això no ve només del COVID, com ha passat a Hongria, sinó que ja va passar amb la Patriot Act als EUA el 2001, amb la Llei de Seguretat quotidiana a França el mateix any i que fins i tot pot arribar a passar a Espanya amb la Llei de Seguretat Ciutadana, del 2015. Són mesures que arriben com a provisionals però que al final acabem veient que han vingut per quedar-se.

- **Hi haurà finalment polítiques de prevenció?** Tant de bo s'imposés una certa mirada a llarg termini per fer front a objectius estratègics, i es posés l'èmfasi en aspectes com la lluita contra el canvi climàtic d'una banda i, d'una altra, en polítiques per estar més preparats per afrontar la crisi social i econòmica que cada vegada serà més forta: per prevenir una saturació dels equipaments de salut no només cal que hi hagi menys persones que s'infectin, també és imprescindible que hi hagi més inversió en salut pública. Per poder trobar medicaments adequats i vacunes que ens previnguin de virus cal més inversió en recerca científica; per fer front a les desigualtats socioeconòmiques i prevenir la vulnerabilitat de molta gent caldria enfortir mecanismes d'ingressos mínims vitals, com la renda bàsica, regular el mercat d'habitatge i apostar per polítiques laborals que combatin la precarietat i la incertesa.

Durant els primers temps de la pandèmia hi va haver veus idealistes que auguraven que el món postcovid hauria après dels errors que ens han dut fins aquí, que tot aniria bé i que en sortiríem reforçats com a societat i millors persones a nivell individual. Tant de bo fos així, però no confio en aquesta etapa com un punt d'inflexió amb un abans i un després pel que fa a l'acció política de governs i parlaments ni, encara menys, d'agents econòmics. Però sí que confio que la societat civil organitzada d'arreu pugui teixir aliances i enfortir-se per defensar i impulsar de manera col·lectiva que cal prioritzar les polítiques públiques de mirada llarga que ens permetin prevenir certs riscos perquè, en cas d'arribar-hi, estiguem preparats per fer-hi front de manera més resilient i forta de com hi estem arribant ara. La seguretat ha de ser això, una política que garanteixi la pau i el desenvolupament humà, que posi en el centre la vida i el benestar de les persones i, en definitiva, la llibertat del conjunt de la població.