




Agencia  
Española de  
Cooperación  
Internacional



FLACSO  
50 AÑOS

C A S  M É R I C A



# Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

Coordinador Luis Guillermo Solís Rivera

**Memoria del Seminario**  
Madrid, 16 y 17 de abril 2007



Agencia  
Española de  
Cooperación  
Internacional



C A S  M É R I C A

# Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

---

**Coordinador Luis Guillermo Solís Rivera**

**Memoria del Seminario**  
**Madrid, 16 y 17 de abril 2007**




**FLACSO**  
**50 AÑOS**

Secretaría  
General



Agencia  
Española de  
Cooperación  
Internacional

C A S  M É R I C A

---

Publicado por la Secretaría General  
de FLACSO

Departamento de Diseño

Diseño de portada y diagramación:

Leonardo Villegas                      Gómez

Editado en San José, Costa Rica.

abril de 2007.

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Tel.: (506) 253-0082

Fax.: (506) 234-6696

P.O.Box 5429 San José 1000,  
Costa Rica.

# Índice

Presentación .....	5
<i>Aurora Díaz-Rato</i> <i>Directora General de Cooperación con Iberoamérica</i> <i>Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)</i>	
Presentación	
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Secretario General de FLACSO</i> .....	
	9
Introducción .....	15
Principales conclusiones .....	17
El contexto global .....	19
La dimensión estructural .....	22
1. Los problemas de la juventud.	
¿Cómo mira la sociedad a los jóvenes? .....	23
2. Visiones del problema .....	27
3. La respuesta de los estados .....	37
4. Problemas de gestión .....	39
5. Las políticas públicas de prevención de la violencia juvenil. . . .	41
6. Los niveles de la política en la prevención de la violencia juvenil .....	43
7. La acción de la cooperación internacional .....	47
Conclusiones y recomendaciones del seminario .....	51
Referencias Bibliográficas .....	57
Participantes en el seminario .....	59

306.6  
F-142p

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(Secretaría General)

Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática  
En América Latina y el Caribe / ed. Luis Guillermo  
Solis Rivera. – 1a. ed. – San Jose, C.R. : FLACSO,  
2008.

60 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-9977-68-161-0

1. Violencia juvenil – América Latina. 2. Violencia juvenil – Caribe (región). I. Título.

# Presentación

*Aurora Díaz-Rato*

*Directora General de Cooperación con Iberoamérica  
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)*

La violencia tiene a muchos jóvenes a la vez como víctimas y protagonistas. Los grandes planes de “lucha contra la delincuencia y la violencia” o de “mano dura y super dura” se han venido sucediendo unos a otros sin representar grandes avances en seguridad, ni siquiera a un nivel de percepción ciudadana. En los casos más graves, han supuesto una pérdida de garantías y la violación grave de derechos humanos. El primer reto es pues, restituir la confianza ciudadana en que la violencia no es una fatalidad en la región y que aún hay espacios para la creación de soluciones, que sustituyan los golpes de efecto que tanto daño causan.

Entre los desafíos que se están planteando para superar la violencia, la participación de los propios jóvenes en programas de prevención de conductas violentas es una vía solución que presenta numerosas ventajas: en las propias conductas, en la disposición de los jóvenes a involucrarse en la política pública, y en la imagen que el resto de la sociedad tiene de los jóvenes, entre otras.

Así mismo, la modernización de las instituciones públicas para convertirlas en espacios de participación es otro de los retos. Es importante potenciar los espacios naturales en los que los jóvenes pueden aprender a participar; que es sentirse integrados en la sociedad. Se debe avanzar en el compromiso de autoridades municipales y en la coordinación con la sociedad civil organizada (ONGD, asociaciones juveniles, etc.).

Empieza a haber un consenso general en que las vías puramente represivas no sólo no son eficaces sino que además resultan sumamente costosas, en todos los sentidos. No se presta la suficiente atención al desarrollo técnico de estrategias complementarias. Las líneas de trabajo que pueden tener un mayor calado a medio plazo son a menudo las más frágiles y las primeras que se abandonan. El reto es llevar a cabo políticas de Estado que trasciendan el tiempo (y los Gobiernos) e involucren al conjunto de actores.

La Cooperación española pretende contribuir al crecimiento económico y al progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo. Nuestra prioridad de actuación es la lucha contra la pobreza, y la violencia perpetúa la pobreza y limita las posibilidades de romper los círculos de pobreza. Además, atenta contra los derechos humanos básicos de las personas y la protección de éstos. Es, por mandato, un eje transversal en todas nuestras actuaciones de cooperación.

Nuestro principal rol es facilitar procesos e impulsar políticas que contribuyan no sólo a frenar cualquier forma de violencia, sino a minimizar el impacto que tiene en las víctimas; en definitiva, que hagan posible el pleno ejercicio de la ciudadanía de los colectivos con mayor vulnerabilidad.

Para ello, colaboramos con una multiplicidad de actores, como el resto de la Administración Central española, Comunidades Autónomas, Municipios, Diputaciones, ONGD, Universidades, organizaciones empresariales y sindicales. Trabajamos en el marco de una agenda internacional común de desarrollo, marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la que forjamos alianzas estratégicas con otros actores de la cooperación internacional.

La celebración en Madrid, en abril de 2007, del Seminario dedicado al estudio de "Pandillas juveniles, crimen organizado y Gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe", organizado conjuntamente por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Casa de América y la AECL, nos permitió reunir a especialistas de distintos países latinoamericanos y representantes de organismos internacionales, con una gran experiencia en este campo, con el fin de reflexionar y debatir

conjuntamente y trabajar con una perspectiva de futuro para el tratamiento del fenómeno de las pandillas juveniles.

Con la publicación de esta Memoria del Seminario, queremos compartir las experiencias debatidas en este encuentro, lo que nos permite iniciar una nueva etapa de cooperación internacional ante el importante reto que tenemos de prevención de la violencia en América Latina y el Caribe.



# Presentación

*Francisco Rojas Aravena*  
*Secretario General de FLACSO*

Las pandillas juveniles se han convertido en uno de los nuevos rostros de la violencia social en América Latina y el Caribe. Desde las comunidades hispanas que viven en los Estados Unidos, hasta las “barras bravas” del Cono Sur, los jóvenes violentos han sido identificados, sin mayores matices, como una de las amenazas emergentes a la gobernabilidad democrática en la región; como la antesala del crimen organizado y, en el caso de las llamadas “maras” centroamericanas, incluso como ejemplos ominosos de lo que, por estrafalario y equivocado que suene, se ha dado en denominar “proto-terrorismo”.

Semejantes preocupaciones deben ser cuidadosa y críticamente analizadas. En un contexto de frágiles democracias, la tentación de recurrir a estereotipos para responder al fenómeno de la violencia y la organización criminal puede resultar una medicina peor que la enfermedad que pretende curar. La puesta en marcha de programas de “mano dura” y “mano súper dura” para lidiar con los fenómenos de violencia juvenil, la criminalización de la pobreza y más recientemente la identificación de los jóvenes con los patrones crecientes de ingobernabilidad en muchos países del área, constituyen todos ejemplos de un proceso de rápido deterioro de las redes de convivencia ciudadana y del resurgimiento de propuestas autoritarias que, desde el ámbito estatal o privado, lesionan seriamente los dificultosos avances que se han alcanzado durante los últimos años en materia de fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho en la región.

Adicionalmente, no resuelve los temas de la violencia y por el contrario la aumenta.

Igualmente válida ha de ser la crítica hacia quienes, en aras de buscar soluciones “integrales” a los fenómenos de la criminalidad organizada y la violencia social, insisten en deslegitimar la justificada preocupación de las y los ciudadanos y del Estado, por la seguridad de sus personas y bienes. El clamor de la gente para que el Estado —o quien sea si aquél se encuentra ausente— les garantice su derecho a vivir libres de temor, constituye una demanda que no puede ser ignorada por los tomadores de decisión, ni por los académicos ni por las organizaciones sociales. En efecto, en contextos dominados por la ilegalidad o incluso por el crimen organizado —como lo son amplios sectores de las grandes ciudades latinoamericanas— resulta a todas luces insuficiente y con toda probabilidad también irresponsable, descartar las acciones que, tuteladas por las instituciones democráticas, permitan al Estado recuperar su potestad de ejercer el monopolio del uso de la fuerza en aras de preservar el bien común. A este respecto no cabe ingenuidad ninguna, pues si el Estado cede ante la fuerza del crimen, a su control y liderazgo, se incrementa una tendencia hacia la privatización de la seguridad, y con ello se sientan las bases de otros males incontables y de efectos complejos en el largo plazo.

Precisamente para evitar estos dos escenarios y proponer nuevos cursos de acción, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en asocio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) organizaron un seminario dedicado al estudio de *Pandillas Juveniles, Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe*. Este evento, que contó con la oportuna colaboración de la Casa de América de Madrid, reunió a un conjunto de destacados especialistas de la región así como expertos españoles con amplia experiencia práctica, permitió que se debatieran y pusieran en perspectiva los marcos conceptuales dominantes, así como las lecciones aprendidas y las mejores prácticas disponibles para el tratamiento del fenómeno de las pandillas juveniles. Este documento recoge las principales conclusiones alcanzadas y el conjunto de recomendaciones surgidas del Seminario Internacional Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe.

No deseo adelantar el contenido del documento, pero permítaseme hacer una reflexión sobre algunos de los alcances de lo que a todas luces constituye, así lo señalé en el III Informe del Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, del año 2006 uno de los principales desafíos para el desarrollo de la América Latina y el Caribe.

En primer término, deseo subrayar la importancia de la precisión conceptual al abordar el tema de las pandillas juveniles. Las y los participantes en el seminario destacaron una y otra vez la necesidad de diferenciar de manera estricta a las diversas organizaciones de jóvenes involucradas en actividades violentas o ilegales. Esta es una necesidad esencial y prioritaria: la utilización genérica del concepto de “pandillas juveniles” para englobar a toda una gama de múltiples organizaciones juveniles de muy diverso carácter y *modus operandi*, puede conllevar graves distorsiones a la hora de diseñar y poner en práctica políticas públicas para su control. Ni todas las pandillas juveniles son “violentas” como las “maras” (de hecho, pocas lo son en ese grado); ni todas las pandillas juveniles, aún siendo violentas, son tan amenazantes para la gobernabilidad democrática como otras entidades conformadas por adultos, incluidas algunas toleradas por el Estado en su combate contra el crimen organizado. Es obligatorio, pues, definir con toda rigurosidad los objetos de estudio en este campo.

En segundo lugar, conviene tomar posición como lo hicieron las entidades organizadoras y quienes participaron en el seminario, en lo referente a los métodos para combatir la acción de las pandillas juveniles. Existe un generalizado rechazo a la tesis de la acción represiva como enfoque principal frente a la acción de dichas organizaciones pues además de ineficaz, dicha aproximación ha demostrado una gravísima propensión a los excesos; el peor de los cuales, sin lugar a duda, lo constituyen las inadmisibles prácticas de “limpieza social” que trágicamente todavía imperan en algunos contextos nacionales. A este respecto, es imperativo que las acciones de los Estados, aún si éstos han de recurrir al uso de la fuerza en ejercicio de sus potestades más esenciales y legítimas, tengan como telón de fondo un escrupuloso apego a la defensa de los Derechos Humanos y sean acompañadas de planes de acción que incluyan de

manera principal, respuestas a los problemas más acuciantes para los jóvenes latinoamericanos de nuestra hora: su acceso primero a la educación y luego a fuentes de empleo digno y bien remunerado.

En tercer lugar, existe un consenso generalizado en cuanto a la necesidad de contar con más y mejor conocimiento sobre estos temas. Por mucho que la seguridad ciudadana ocupe un privilegiado lugar en el interés de los científicos sociales desde hace ya varios años, se ha hecho evidente que la información que las investigaciones arrojan, siendo de gran valor científico, no siempre es útil para la formulación de políticas públicas. A ello habría que agregar la amplia gama de temas que no han sido abordados con suficiente profundidad (como el de los vínculos entre pandillas juveniles, tráfico de armas livianas y pequeñas y crimen organizado), cuyo tratamiento resulta indispensable para la cabal comprensión de estos fenómenos sociales. En suma, hay todavía mucho que investigar, analizar, descubrir y mucho nuevo conocimiento que generar en aras de lograr mayores impactos en la lucha contra estas formas de violencia, que tanto desde las políticas gubernamentales, como de las acciones desde la sociedad civil.

Deseo refrendar lo obvio: el tema de las pandillas juveniles tiene alcances globales; se manifiesta en todas las latitudes del mundo y América Latina y el Caribe no son excepción a esta regla. La naturaleza transnacional y transcultural del fenómeno de las pandillas juveniles obliga, entonces, a adoptar una perspectiva multidisciplinaria para su abordaje teórico y una perspectiva más amplia todavía, para su atención desde el ámbito de las políticas públicas. De allí la importancia de los ejercicios comparativos, del intercambio de experiencias a partir de lecciones aprendidas y la adopción de buenas prácticas como vehículo para la construcción de propuestas alternativas a las tradicionales.

Este documento Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe aporta de manera significativa a este debate y por lo tanto constituye un aporte valioso a un proceso que estoy seguro continuará todavía durante varios años. Es un esfuerzo cuyo objetivo principal es generar más debate en torno a un tema central en las agendas públicas de casi todos los países de América Latina y el Caribe pero también de varias comunidades autónomas en España,

cuyas experiencias fueron de mucho valor para los y las participantes latinoamericanas. Espero que dicho objetivo se cumpla con esta publicación, en particular porque coincido con las y los participantes en cuanto a la necesidad de involucrar en este diálogo público a los medios de comunicación colectiva y a la empresa privada sin cuya presencia activa se dificultará mucho la puesta en práctica de medidas más eficaces contra la acción del crimen violento en el área.

Por último deseo hacer un reconocimiento a quienes hicieron posible la realización de este Seminario Internacional en Madrid, empezando por todas y todos los expertos invitados quienes ofrecieron sus conocimientos y experiencias a manos llenas durante el desarrollo de la actividad. Sus nombres se encuentran al final del documento. También la actividad contó con el invaluable apoyo de la Dirección General para Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), de su titular Da. Aurora Díaz-Rato Revuelta, de la asesora técnica Da. Marisa Ramos, y la coordinadora de programas Da. Auxiliadora Manrique. Asimismo, se ha de reconocer el valioso esfuerzo de la Casa de América en las personas de D. Cristian Font y Da. Ana Pellicer. Desde la FLACSO colaboraron en la realización del evento Luis Guillermo Solís Rivera, Coordinador Regional de Investigación, y los jóvenes investigadores Luis Emilio Jiménez, quien además elaboró el documento base de esta memoria, y Stella Sáenz Breckenridge. A todas y todos, muchas gracias.

San José de Costa Rica, julio 2007.



# Introducción

La Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Casa de América organizaron el Seminario “Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe” en la ciudad de Madrid, los días 16 y 17 de abril del 2007.

El propósito de esta actividad fue sostener un diálogo que ofreciera, desde América Latina y España, una visión actualizada sobre el tema de las pandillas juveniles a partir del abordaje de tres discusiones principales: el marco conceptual, los desafíos nacionales y las visiones subregionales, y el intercambio experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas. En este sentido, las y los participantes profundizaron en el estado del conocimiento sobre la naturaleza, operación y control de las pandillas juveniles y su vínculo con la gobernabilidad democrática en diferentes países y subregiones. También exploraron las políticas preventivas aplicadas en diversos escenarios, algunas experiencias exitosas llevadas a cabo por entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales, las interacciones de las políticas públicas con el sector privado y el rol de apoyo que puede prestar la cooperación internacional en la prevención y lucha contra este tipo de violencia.

El seminario congregó a un conjunto de expertos que se dedican al estudio del fenómeno, a su cobertura periodística y a la asesoría de alto nivel para la toma de decisiones en gobiernos y organismos regionales y multilaterales especializados en la materia. La deliberación se hizo a título personal y por lo tanto en esta Memoria no se consignan atribuciones individuales, ni posiciones que necesariamente reflejen posturas institucionales.



# Principales conclusiones

1. Se vive un momento de ruptura con respecto al enfoque tradicional de políticas públicas en materia de combate a las pandillas juveniles violentas. La cooperación internacional debe enfatizar las propuestas de naturaleza preventiva.
2. Debe hacerse un esfuerzo especial para incorporar las mejores prácticas locales en la discusión sobre cooperación horizontal.
3. Los formadores de opinión deben incorporarse de manera mucho más activa a los procesos de elaboración de “políticas de Estado” en la materia de pandillas y crimen organizado. Debe procurarse la presencia de jóvenes en la definición de tales políticas.
4. Se requiere un diálogo mucho más intenso y permanente entre las entidades donantes.
5. Pese a que ha aumentado mucho la producción de trabajos académicos en estos temas, todavía hace falta generar nuevo conocimiento. Hay espacio para mucho más trabajo de base; para buscar y utilizar “datos duros”; para hacer más esfuerzos de recolección de información de campo.
6. Hay que potenciar el papel de las escuelas en el trabajo preventivo. La alta deserción en el nivel secundario hace que el rol de la escuela primaria sea crucial en la lucha contra la violencia juvenil.
7. Se deben promover los espacios para el encuentro institucional al interior de los países y entre las instituciones nacionales y las de la cooperación internacional.

8. Las políticas de empleo son esenciales, especialmente en lo que toca a las estrategias de reinserción de los jóvenes infractores en la sociedad.
9. Los medios de comunicación deben ser sensibilizados e incorporados a todos los esfuerzos por construir agendas en temas relativos a jóvenes e inseguridad.
10. Hay que poner atención especial a los “núcleos metropolitanos” en donde la situación es muy crítica y se expresa de manera especialmente violenta.
11. Se deben recuperar los “espacios urbanos” en donde la incidencia de violencia juvenil es aún mayor.
12. No se deben pasar por alto los vínculos entre corrupción, impunidad, descrédito ciudadano y pandillas juveniles. Muchas veces los jóvenes terminan “pagando los platos rotos” de los viejos.
13. Hay que explorar con mayor detalle el vínculo existente entre la violencia juvenil y las armas pequeñas y livianas.
14. Se requiere focalizar más en los jóvenes y menos en la seguridad como política de Estado.
15. Es fundamental efectuar una evaluación sistemática y comparada de las políticas implementadas en los diversos países y subregiones.

# EL Contexto Global

Los temas relacionados con seguridad ciudadana ocupan un lugar clave en las discusiones sobre gobernabilidad democrática en Latinoamérica. En la actualidad, los Estados se enfrentan a una serie de amenazas emergentes que, como el crimen organizado o el terrorismo, poseen una dinámica que trasciende el ámbito nacional y adquiere, cuando menos, un alcance subregional que vuelve muy compleja la atención que los gobiernos, agencias internacionales y ciudadanía organizada deben brindarles.

El fenómeno de las pandillas juveniles se coloca como una de las principales preocupaciones en materia de seguridad del hemisferio<sup>1</sup>. Ello ocurre por su notable incidencia en la vida cotidiana de las personas; por la naturaleza de los ilícitos que se le atribuyen; por la respuesta que los Estados y algunos grupos de seguridad privada ofrecen para “eliminar” esta violencia, así como por las propuestas de atención alternativas que se ofrecen a un fenómeno cuyo estado de situación se ha agravado, entre otros motivos, por la ausencia de medidas multidimensionales que incorporen variables que vayan más allá de los enfoques represivos. Enfoques cuyos resultados, dicho sea de paso, aparte de ser ética, política y financieramente cuestionables, no han hecho sino contribuir a alimentar

---

1 El concepto “pandilla juvenil” se utilizó durante el seminario en un sentido amplio. Conscientes de la importancia de las definiciones para evitar generalizaciones erróneas o engañosas, las y los participantes insistieron en la necesidad de reconocer y diferenciar los distintos tipos de organizaciones juveniles que operan en los diferentes espacios nacionales. A este respecto, subrayaron la multiplicidad de expresiones del fenómeno, que van desde organizaciones estudiantiles de educación secundaria cuyo fin es demostrar la superioridad de un colegio sobre otro; pasando por pandillas de delincuentes juveniles de poca monta (“marimbas” en su expresión nicaragüense) o la existencia de las llamadas “barras bravas” más bien asociadas a actividades deportivas; hasta llegar a las temidas “maras” centroamericanas, cuyas acciones no buscan el lucro y más bien responden a criterios de poder ejercido sin limitaciones a partir de criterios de pertenencia territorial y de grupo. En idéntico sentido se señaló que la violencia comúnmente asociada a este tipo de organizaciones varía mucho en cada caso, así como también la edad de quienes participan en las pandillas. En todo caso, se insistió en que no debía “criminalizarse” al joven ni a su circunstancia.

la espiral de violencia urbana que aqueja a América Latina y a deteriorar la capacidad de desarrollo económico e institucional de sus frágiles sistemas democráticos.

El fenómeno social de las llamadas “pandillas juveniles” también es un problema político que reclama acciones públicas integrales. Ello significa que no basta con acometer el desafío a partir de, por ejemplo, políticas de empleo (que como se verá más adelante, es un factor de importancia capital en esta materia). También se han de promover acciones desde lo educativo, recreativo, formativo, social y cultural que trasciendan los enfoques tradicionales de “securitización” tipo “mano dura” y “mano super dura”; y más bien se orienten hacia la prevención como eje transversal del debate y de las políticas públicas. Ello es crítico dado el contexto de pobreza, desigualdad y exclusión social que caracterizan a la región latinoamericana y caribeña y en particular a los grupos sociales más vulnerables de ésta, entre los que se encuentran precisamente los jóvenes.

De hecho, las y los participantes indicaron que mucho del fracaso de las políticas tradicionales emprendidas contra la violencia juvenil emana de la carencia de ejercicios orientados a comprender el fenómeno juvenil como un objetivo en sí mismo. Valga decir, como un proceso buena parte del cual no tiene relación ninguna con las actividades criminales. La violencia juvenil no se produce en un vacío. Tampoco su atención puede prescindir de mecanismos de control eficaces que, sin llevar a salidas más propias del populismo punitivo que de la democracia, al menos brinden una sensación de seguridad a la ciudadanía. En síntesis, se produjo un consenso en cuanto a que se requiere de una política de juventud que le devuelva la identidad a este grupo etario, cuya exigencia mayor es ser reconocido como un actor social, en una etapa crítica de su formación como individuo en sociedad.

En general se puede afirmar que la inseguridad es una de las mayores amenazas a la consolidación democrática y a la vigencia de los derechos humanos en América Latina y el Caribe. También lo son las medidas de corte represivo que con demasiada frecuencia se adoptan buscando combatirla en muchos países. La generalizada tendencia a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia; el establecimiento de tribunales especiales o incluso la autorización para el funcionamiento de

“jueces sin rostro” en tribunales que estudian causas referidas al narcotráfico; y peor aún, la tolerancia (o al menos la despreocupación) de las autoridades del Estado ante la existencia de fuerzas privadas que realizan prácticas de “limpieza social”, lesionan gravemente el Estado de Derecho y socavan los cimientos de cualquier sistema democrático. Es por esta razón que la mayoría de los gobiernos de América Latina, al optar por respuestas represivas frente a la organización de pandillas juveniles lejos de resolver el problema lo agravan, pues no sólo no logran contener a los violentos, sino que además dañan la urdimbre social que sostiene a la democracia y sus instituciones. Lo mismo se puede indicar en ciertas formas de enfrentamiento al crimen organizado.

En el seminario se señalaron una serie de tareas necesarias para garantizar un adecuado manejo del fenómeno de las pandillas juveniles y darles sostenimiento por sobre consideraciones partidistas. Entre otros destacaron los siguientes:

- Procurar, con el apoyo de los medios de comunicación, una adecuada diferenciación de las percepciones de inseguridad, con respecto a los índices reales de ésta. Hay que vencer el miedo. Devolver racionalidad al debate en torno a la inseguridad y violencia constituye un paso esencial para la adopción de políticas públicas adecuadas en esta materia.
- Mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado frente al fenómeno del crimen y la violencia asociada a éste. Es imprescindible que el Estado se adapte a las nuevas circunstancias históricas al menos, a la misma velocidad que lo hacen las organizaciones criminales.
- Desarrollar mayor investigación sobre el tema de los jóvenes y la violencia. Aunque pareciera que el terreno ya está saturado de diagnósticos y otros estudios de similar carácter, lo cierto es que falta mucho todavía por conocer. Generar nuevo conocimiento es crucial.
- Poner en práctica el aforismo que sostiene que hay que “pensar globalmente y actuar localmente”. Las políticas públicas deben aplicarse a todo nivel pero teniendo presente la naturaleza de los desafíos que plantea la violencia juvenil y diferenciarla de otras formas de violencia transnacional y de carácter global.

# La Dimensión Estructural

**A**mérica Latina es una región de contrastes que experimenta un proceso inacabado de refundación y reinención. Pese a la inexistencia de conflictos interestatales de importancia, es la región más desigual del Planeta y donde se concentra la mayor cantidad de muertes asociadas al uso de armas de fuego. El inacabado proceso de reforma económica, el resabio de regímenes autoritarios y conflictos armados e instituciones débiles con capacidades limitadas para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, son factores que generan y reproducen desigualdad, exclusión y violencia.

En el seminario hubo consenso en cuanto a que América Latina ha recorrido un camino relativamente exitoso hacia la democracia formal, aparejado a la obtención de niveles medios de estabilidad política, social y económica. No obstante ello, estas democracias funcionales no logran solucionar el problema de amplios conglomerados de la población, buena parte de la cual continúa excluida de los ciclos de prosperidad de los que participan los sectores más dinámicos de la economía regional. Por esta razón el propiciar condiciones adecuadas de bienestar, provisión de justicia pronta y cumplida, acceso a servicios de educación y salud de calidad, otorgar oportunidades profesionales, garantizar los derechos ciudadanos y el disfrute de un medio ambiente sano, resulta una condición básica para los Estados del área.

Resulta evidente el limitado margen que tienen los Estados para dar respuesta a las necesidades básicas de la población. La gestión del gobierno en temas relativos a la seguridad de las personas y sus bienes está seriamente comprometida por fallas estructurales como la desigualdad socioeconómica, la violencia, la crisis de representatividad y la incapacidad de generar políticas públicas de Estado para resolver

estos temas. Todo ello termina minando la confianza ciudadana, reproduce la pobreza, amplía las brechas sociales, cuestiona el ejercicio de la democracia y acaba por configurar un escenario proclive al incremento de la violencia social. Todo esto coloca a América Latina como la región donde se concentran dos quintas partes de la mortalidad asociada al uso de armas de fuego y se cuadruplica el promedio mundial de homicidios por cada cien mil habitantes.

Este contexto de desigualdad social, fragmentación política, exclusión económica y desconfianza sistémica se torna aún más complejo debido a la operación de la narcoactividad, la cual tiene en la región un campo natural e idóneo para la producción y trasiego de estupefacientes. Tal es el caso también del tráfico de una serie de ilícitos asociados, cuyo impacto alimenta la hoguera de la violencia social, principalmente en los grandes y mal planificados centros urbanos de la región. Según datos de Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Colombia, Perú, Centroamérica y México se han convertido en puente para el trasiego de cientos de toneladas diarias de cocaína pura que proviene de los países andinos con destino a EEUU y Europa. Sin restar importancia al impacto del tráfico de drogas y las redes de corrupción y condescendencia que se tejen a su alrededor, según especialistas y encargados del control de drogas de América Latina, la principal preocupación es la utilización de la misma droga como pago por la logística local para su tráfico hacia los principales mercados, dado que ésta alimenta el narcomenudeo a lo interno de los países, con efectos negativos en las condiciones de inseguridad y violencia por la disputa de mercados y comisión de delitos.

## **1. Los problemas de la juventud. ¿Cómo mira la sociedad a los jóvenes?**

La etapa de la juventud es particularmente crucial en la definición de la identidad de la persona como ciudadano. Es una época de experimentación y riesgo que requiere de atención social, familiar y estatal, en la que es importante conocer y diseñar políticas públicas que partan de la idea de transitoriedad y de construcción de autoestima, masculinidad, género y sentido de pertenencia a redes sociales. Los jóvenes son personas que se preocupan primero por el mundo y luego por sus condiciones materiales de vida.

Normalmente, se estigmatiza a este estrato (casi la mitad o la mitad de la población de muchos países de la región), pues se le acusa de ser rebelde y violento, carente de sentido y responsabilidad y compromiso. Uno de los problemas asociados a la juventud es su proclividad a tomar decisiones que rayan en lo riesgoso. Si bien el riesgo es connatural al ser humano y pequeñas dosis son experimentadas a diario, en los jóvenes se interpreta como algo peligroso y dañino, y se le tiende a asociar con destrucción absoluta del sujeto; se obvia que a partir de malas experiencias las personas pueden aprender y mejorar.

Persiste un imaginario que coloca al adolescente bajo sospecha permanente, haciéndolo responsable de toda manifestación de oposición o rebeldía que se produzca en una sociedad. A pesar de ser este un momento fecundo y frágil en la vida de las personas - especialmente por la diversidad de riesgos y peligros reales que obligan a las personas a apoyarse más en sí mismos y en sus iguales, que en las instituciones - no existen políticas públicas diseñadas para su atención, como sí las hay para otros estratos como la niñez y la tercera edad.

### *1.1 Jóvenes y pandillas*

En la etapa juvenil la identificación y agrupación de iguales es parte de un proceso natural que se profundiza por la existencia de condiciones ambientales que, en realidad o apariencia, no le brindan a esta población un soporte afectivo o institucional, mediante el cual puedan canalizar sus sentimientos, demandas y expectativas. Esta condición facilita el surgimiento y crecimiento de pandillas juveniles, especialmente en entornos riesgosos, de familias disgregadas o disfuncionales, sin instituciones fuertes ni inversión de capital social. Los propósitos y valores de estas agrupaciones son variados, pero destacan elementos comunes en la mayoría de los casos como la fraternidad entre sus iguales, la intolerancia ante la traición, y la defensa y expansión de su territorio.

Si bien no todos los pandilleros han cometido delitos, sí están propensos a cometerlos. Algunas pandillas son operadas por adultos, pero las acciones son ejecutadas por jóvenes. Esto se da porque las

sanciones que imponen los sistemas de justicia son menos severas para los jóvenes y hace que en países como El Salvador y Guatemala ya existan hasta tres generaciones de mareros.

Normalmente, el ingreso a este tipo de grupos tiene como trasfondo: la existencia de familias disfuncionales con poca supervisión de adultos, haberse fugado de la casa, no estar escolarizado, haber iniciado su actividad sexual precozmente, proceder de barrios con presencia de pandillas, carecer de oportunidades de trabajo y movilización social y estar cercano a un grupo que ofrece “incentivos negativos”, como drogas y alcohol.

Afiliarse a una pandilla implica asumir un compromiso con una agrupación que provee necesidades básicas de tipo material y afectivo, a cambio de lealtad y compromiso hacia el grupo en la ejecución y expansión de actividades y en la eliminación de sus opositores. Esta relación coloca a los hombres jóvenes latinoamericanos, con edades entre los 25 y los 30 años, como las principales víctimas y victimarios de la violencia, tanto por la operación de las pandillas, como por la acción de los aparatos de seguridad de los Estados y otros grupos organizados que no necesariamente operan al amparo de la ley, pero desarrollan acciones represivas contra estos grupos. También los ubica con una inclinación hacia el abuso de drogas y alcohol.

Gran parte del problema tiende a magnificarse por la cobertura que realiza la prensa de este fenómeno. Partiendo del hecho de que el metamensaje de la prensa es la insatisfacción, las pandillas juveniles son utilizadas para filtrar este mensaje en la sociedad y generar una sensación de inseguridad que inclusive ha rendido réditos electorales. Según algunos expertos participantes en el seminario, la promesa de “cero tolerancia” frente a la inseguridad y la delincuencia juvenil ha sido una respuesta directa a fenómenos surgidos en las salas de redacción de los medios de comunicación.

Se reconoce que las pandillas juveniles son parte importante del problema de inseguridad ciudadana en muchos países de América Latina. Sin embargo, también se sabe que no éste es el único ni el más importante de ellos. Por ejemplo, los asesinatos de mujeres en ciudad

Juárez tienen mayor exposición que los femicidios en Guatemala, donde se registra la segunda cifra más alta de América Latina (582 muertes en el año 2006). Las maras tienen mucha más prensa que los otros problemas de los jóvenes en América Latina, como podría ser el de la falta de empleo, o el de los embarazos precoces debido a inadecuados métodos de educación sexual. Otro caso es el de España, donde el avivamiento y reorganización de bandas como "skin-heads" y otras de corte xenófobo las cuales no reciben tanta atención como los "Latin Kings", "Ñetas" o "Dominicans Don't Play", pero son perpetradores de hechos más violentos que los ejecutados por estos tres grupos de origen latinoamericano.

"La prensa inventa una imagen sobre el tema, que a la vuelta del camino termina haciendo creer a todos una realidad construida que, entre otros efectos, incentiva a otros jóvenes a ser parte de ese modelo juvenil que aparece en los medios", sentencia uno de los participantes del Seminario. Este es un problema que no tiene solución policial. Cerca de un 5% de los jóvenes latinoamericanos pertenecen a bandas, pero los medios generan una imagen que se extiende al restante 95%, invisibilizando, de paso, a la población juvenil que no pertenece a pandillas.

Los expertos apoyan la idea de detener la criminalización social y política de la actividad juvenil, en el tanto no es necesariamente violenta en su origen, y tiene la potencialidad de evolucionar como movimiento social y cultural. Esto pasa por sacar el tema del ámbito de la securitización y visibilizarlo en una dimensión más integral, que trate de políticas públicas y conciba a la violencia como una dinámica circular que es nutrida y reproducida por factores múltiples

## **2. Visiones del problema**

### *2.2 La visión regional*

América Latina se reconoce a sí misma como una región heterogénea que comparte asuntos públicos comunes, únicamente distintos en sus actores locales, intensidad y expresión final. La región experimenta serios conflictos internos, muchos de ellos violentos, generados por la combinación de factores políticos, ideológicos y económicos que trastocan el tejido social y cuestionan los alcances y sostenibilidad de la transición a la democracia formal y los procesos de liberalización económica, dada la incapacidad de los Estados de cumplir con la expectativa de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, basada en la convivencia pacífica y satisfacción de necesidades y aspiraciones.

El resultado de esta combinación de procesos históricos es una región con oportunidades diferenciadas de desarrollo y amplios sectores excluidos —principalmente jóvenes, mujeres e indígenas—, que vulneran el sentido de comunidad y ponen en entredicho la estabilidad interna de los países. Esto se agrava por la actividad del crimen organizado, el resabio de regímenes autoritarios, una cultura arraigada en la violencia y la alta circulación y carencia de controles efectivos sobre las armas de fuego, las cuales aumentan exponencialmente la violencia social y juvenil. Las expresiones de violencias en la región están asociadas con procesos de desindustrialización en el Cono Sur; operación del narcotráfico y aparición de grupos paralelos en México, Colombia y Brasil; y divisionismo étnico, condiciones posconflicto y flujos migratorios hacia el norte en Centroamérica y los Países Andinos.

Con menos de una quinta parte de la población mundial, esta región presenta un cuadro dramático de homicidios por armas de fuego en ausencia de conflictos armados al albergar cerca de la mitad de ellos (42%). Lo paradójico del asunto es que América Latina continúa estando fuera de la agenda mundial en materia de prevención de conflictos, especialmente luego del 11 de Septiembre, por no constituir una amenaza de tipo global. En la actualidad, trece de los quince países que reportan las tasas más altas de muerte por armas de fuego en el mundo se ubican en América Latina y, como se ha visto, son los jóvenes las principales víctimas de estos sucesos (ver cuadro).

El fenómeno de la violencia juvenil se ha estigmatizado y sobre simplificado. No se aborda con la suficiente claridad y amplitud el impacto en términos de homicidios y ejecuciones extrajudiciales que se denuncian a lo largo de la región, ni la doble condición del joven como víctima y victimario. Los expertos participantes apuntan que es falso atribuir el grueso de la violencia a los jóvenes, dado que las manifestaciones más frecuentes y con mayores niveles de violencia se presentan en el hogar y en las instituciones del Estado; sin embargo, es comprensible que haya una idea contraria en la opinión pública y de algunas autoridades, dado el abismo entre la situación real y la percepción inseguridad.

### **Ranking de los países con las tasas más altas de muertes ocasionadas por armas de fuego en el mundo (100.000 hab.)**

	Tasa global de muertes por armas de fuego	Tasa de homicidio	Tasa de suicidios	Tasa de muertes accidentales	Tasa de muertes por causas indeterminadas	Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego
<b>Colombia (2002)</b>	<b>55.7</b>	<b>51.8</b>				<b>86%</b>
Venezuela (2000)	34.3	22.15	1.16	0.42	10.57	67%
Sudáfrica (2002)	26.3	26.1				54%
El Salvador (2001)	25.8	25.3				71%
Brasil (2002)	21.72	19.54	0.78	0.18	1.22	64%
Puerto Rico (2001)	19.12	17.36	1.17	0.49	0.1	91%
Jamaica (1997)	18.6	18.2	0.37			58%
Guatemala (2000)	18.5					
Honduras (1999)	16.2	16.2				
Uruguay (2000)	13.91	3.11	7.18	3.53	0.09	63%
Ecuador (2000)	13.39	10.73	0.77	0.25	1.63	68%
Argentina (2001)	11.49	4.34	2.88	0.64	3.63	70%
EEUU (2001)	10.27	3.98	5.92	0.28	0.08	64%

Fuente: Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/Firearms Educational and Research Network, 2005)

Como parte de la exposición sobre experiencias exitosas e innovadoras realizada en el Seminario Internacional de Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe, se rescatan los principales esfuerzos desarrollados en la región para atender preventiva y

reactivamente este fenómeno. Se citan como iniciativas exitosas la recreación y recuperación de espacios públicos, la dotación de formación técnica y herramientas de trabajo a la población en riesgo y la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad. Las experiencias se ordenan según el tipo de atención brindada.

---

**Atención primaria (acción específica):**

---

*Experiencias exitosas* actividades de carácter lúdico que involucren a la sociedad haciendo énfasis en la población joven. Ejemplos: Escuelas Abiertas de Brasil y Fomento de Cultura de Paz en las Escuelas UNESCO).

---

*Experiencias innovadoras* participación juvenil en presupuestos participativos y control social de políticas públicas.

---

*Experiencias cuestionables* campañas masivas moralizadoras que apelan a dejar de hacer algo porque es malo: “no consuma drogas porque es malo”. Estas campañas caen en el vacío, dado que no son escuchadas.

---

**Atención secundaria (acciones en grupos en riesgo):**

---

*Experiencias exitosas* acciones contemplan componentes de formación social, personal y técnica, e inserción laboral. Estas iniciativas son alternativas a las opciones más tradicionales de formación técnica. Ejemplo: Polígono Industrial Don Bosco.

---

<i>Experiencias innovadoras</i>	participación en prácticas de desarrollo local y comunitario. Sostenibilidad depende de las autoridades locales
---------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Experiencias cuestionables</i>	casas de juventud y clubes para “potenciales delincuentes”
-----------------------------------	------------------------------------------------------------

---

**Atención terciaria (acciones con población que forma parte del problema):**

---

<i>Experiencias exitosas</i>	medidas alternativas a la privación de libertad. Apuesta a desinstitucionalizar la respuesta, esto es, pocos jóvenes en programas de privación de libertad. Ejemplo: Medidas alternativas de privación de libertad en Costa Rica.
------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Experiencias innovadoras</i>	Sistemas modernos de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley.
---------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------

<i>Experiencias cuestionables</i>	Programas de mano dura
-----------------------------------	------------------------

---

## 2.1 La Visión subregional

### 2.2.1 El Cono Sur

Llama la atención que la última década ha traído consigo el aumento en las condiciones de inseguridad y violencia en una subregión tradicionalmente concebida como pacífica. Lo característico de ella es la descoordinación institucional a lo interno de cada país, discrepancias y deficiencias en la construcción de datos, así como la tendencia a la alza de homicidios y crímenes en zonas urbanas.

Uno de los casos donde el tema de participación de jóvenes en pandillas violentas es más complejo y preocupante es Brasil. Este país presenta altos índices de violencia armada en las calles de las grandes metrópolis,

atribuidos a la operación del crimen organizado y a su manifestación en las favelas (inmensos barrios marginales), donde se libran transacciones de ilícitos de diverso tipo.

En la ciudad de Río de Janeiro cada año mueren más niños y jóvenes que en los países donde hay conflicto armado. Brasil reporta anualmente una tasa de 20 muertes por cada cien mil habitantes ocasionadas por armas de fuego, y sólo en la ciudad de Río de Janeiro esta tasa es de 52 muertes por cada cien mil habitantes. La situación en el caso jóvenes entre 14 y 29 años es mucho peor, ya que sobrepasan 100 muertes por cada cien mil habitantes, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se puede decir que dicha situación de violencia se encuentra concentrada en las más de 700 favelas que existen en Río de Janeiro.

Existe una nueva generación de grupos armados no estatales que controlan parte del territorio y su población. En el caso particular de Río de Janeiro, operan los comandos "Vermelho" y "Amigos de mis amigos", que operan con niveles complejos de organización cuasimilitar, donde existe una carrera de ascensos, según méritos en la defensa del territorio, venta y distribución de drogas, que puede alcanzar varias decenas de millones de dólares al mes. Los datos muestran que como parte de estos grupos irregulares participan alrededor de diez mil personas, de las cuales el 60% son menores de 18 años. Los sueldos de estos miembros se estiman en US\$1000 mensuales y triplican la media salarial en Brasil que es de US\$350. Un policía raso recibe US\$300 mensuales.

Parte del trabajo que se realiza en estas comunidades, coloca a la ciudad (las zonas urbanas) como eje central de la discusión y de la acción política. Es a partir de ella que se diseña la política de prevención, tratamiento y rehabilitación, conservando la perspectiva de derechos humanos. Rescatar el espacio urbano, sus lugares de recreación y esparcimiento, y principalmente garantizar buenos niveles de calidad de vida para sus moradores, constituye uno de los consensos más sólidos surgidos del seminario.

Por su parte, Argentina experimenta un aumento sostenido de la violencia desde hace más de una década, que se manifiesta también y especialmente en las grandes ciudades. Según estadísticas policiales, entre 1991 y el 2004 los hechos delictivos crecieron en un 154% en todo

el país, y en 359% sólo en Buenos Aires, donde el porcentaje de pobreza para el grupo etario entre 14 y 22 años alcanza el 57,8%. Este aumento en la criminalidad obedece al mencionado proceso de desindustrialización y desintegración de amplios sectores de la sociedad como resultado de la aplicación de medidas de ajuste macroeconómicas que produjeron severas crisis políticas en toda la Nación. La violencia no se explica sin la dictadura y los periodos de hiperinflación a inicios de los noventa y del siglo XXI.

En el caso de Argentina no aparecen 'maras', sino un fenómeno que se denomina 'pibes chorros', que operan como pandillas juveniles que se desenvuelven en el mundo de la trasgresión y la delincuencia, como un orden alternativo frente al desorden de una ciudad en crecimiento vertiginoso y poseedora de grandes desigualdades sociales. Su perfil indica que son jóvenes que desde niños se criaron en 'la calle' sin adulto referente; o con adultos envueltos en una crisis de identidad, alcoholismo, agresión doméstica; son hijos de padres que no conocieron empleo estable y en muchos casos nietos de abuelos que tampoco lo tuvieron.

La trasgresión es su principio moral y define a la policía como el "otro", proporcionando un elemento de mayor identidad al interior de la misma pandilla. Los mismos actos violentos que ejercen para asegurar un territorio devienen en una amenaza para los mismos habitantes, incrementando la inseguridad local.

En Argentina las principales víctimas de homicidios son los hombres jóvenes. Del total de los casos del año 2004, un 86% fueron de sexo masculino conforme al Ministerio de Salud, y el grupo de edad con más víctimas fue el de 15 a 24 años (585) seguido por el de 25 a 34 (489). Los autores de los homicidios dolosos también se caracterizan por ser hombres y jóvenes. En el año 2004, de un total de 1.582 imputados, el 91% eran de sexo masculino y un 46% menor de 24 años, según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal de Argentina

En la actualidad según los participantes de Argentina, este país posee una de las legislaciones más antigua de la región para los menores de 16 años (la Ley Agote de 1919), una institucionalidad ineficiente y con poca planificación (un Consejo Nacional del Menor que gasta más del 80% de su presupuesto en Buenos Aires, la provincia más rica del país) y un sistema de justicia que establece penas de reclusión perpetua a menores de edad.

## 2.2.2 Centroamérica

Centroamérica es una subregión que presenta condiciones de posconflicto y exclusión social que la convierten en una de las zonas de mayor violencia en el Continente Americano. Los conflictos armados internos que experimentaron varios países del Istmo durante los años 1980, dejó gravísimas secuelas sociales y flujos de armas de fuego que todavía no acaban. A pesar de que entre 1987 y 1996 se produjeron una serie de acuerdos que pusieron fin a varios años de conflicto armado, desmovilizándose a miles de soldados, la capacidad del sistema de reinserter a estas personas y a sus familias a la sociedad resultó ser bastante limitada. Ello con el agravante de que el proceso de desarme y eliminación de arsenales resultó inefectivo, lo que produjo un fenómeno de tráfico clandestino de miles de armas que hoy en día alimentan la delincuencia y la criminalidad común, principalmente entre jóvenes.<sup>2</sup>

Si bien la presencia de pandillas juveniles (también llamadas “maras”) en Centroamérica es un fenómeno que se observa desde los años del posconflicto lo cierto es que sus características cambian drásticamente a partir de la década de 1990 con la deportación masiva a sus países de origen de pandilleros centroamericanos radicados en la ciudad de Los Ángeles (EEU U). El regreso de jóvenes – principalmente salvadoreños y guatemaltecos – a sus países de origen permitió a las pandillas juveniles adoptar el modelo de organización, objetivos, expresiones y métodos de acción de las pandillas de la costa oeste estadounidense. Por esta razón las deportaciones desempeñaron un papel importante en los orígenes de las pandillas juveniles en Centroamérica. A la vez, condiciones de tipo estructural, como la incapacidad de los Estados centroamericanos de eliminar las enormes brechas socioeconómicas, brindar atención a sectores sociales excluidos y las limitadas posibilidades de gasto social, terminarían por catalizar la proliferación de las “maras”.

Las “maras”, presentes en Guatemala, El Salvador y Honduras son la manifestación más articulada de organización juvenil asociada con actividades delictivas a las cuales las autoridades policiales tienden a

---

2

Según investigaciones de FLACSO - Costa Rica, en condiciones de exclusión social, la única variable que puede reinserter socialmente a estas poblaciones es la migración.

atribuirles la responsabilidad por la mayoría de los hechos de violencia registrados en cada país. El miedo y el rechazo hacen que a los pandilleros se les cierre el acceso al trabajo formal y decentemente remunerado. Los tatuajes les identifican inmediatamente como pandilleros y, por tal motivo, los potenciales contratantes suelen rechazarles. Las dificultades de encontrar trabajo remunerado les deja sin mayores ingresos y en una situación precaria, que les introduce cada vez en la dinámica pandillera para compensar la carencia de recursos y aceptación.

En lo que respecta a su actividad delictiva, no existe certeza si todos los delitos que se les endosan efectivamente son ejecutados por ellos; no obstante, entre los más frecuentemente mencionados aparecen asaltos, violaciones, asesinatos, prostitución, tráfico de drogas, tráfico de armas e infracciones migratorias. Estas actividades muestran cómo las “maras” no se restringen a encomiendas básicas como agresiones físicas y robos, si no que participan a nivel operativo de bandas criminales que funcionan regionalmente. Ha de señalarse, sin embargo, que a diferencia de otros tipos de organizaciones, la “mara” tradicionalmente no ha buscado el lucro desaforado como uno de sus objetivos principales. Más bien se articula en torno a conceptos como el territorio, el honor grupal y la reivindicación del poder como valor “duro”. Esto podría haber cambiado con el arribo del narcotráfico y otras formas de crimen organizado en algunos países.

Sea como fuere, estos señalamientos, junto con el conteo semanal de decenas de muertes presuntamente asociadas a las maras, aumentan la percepción de inseguridad en el conjunto de la sociedad. También afecta los prospectos de salud de la población joven, vulnera los derechos humanos de los habitantes, reduce el potencial productivo de la sociedad, provoca la erosión de la confianza en las instituciones, y justifica la adopción, ante una opinión pública atemorizada, de políticas cero tolerancia para “erradicar un mal que por acabar a la sociedad”.<sup>3</sup>

Se ha especulado mucho sobre la vinculación entre el surgimiento y desarrollo de las “maras” y la existencia de condiciones de pobreza y exclusión en los países en donde se expresa este fenómeno. Aunque es

---

3 El impacto de la implementación de las políticas represivas contra las maras produjo un incremento cercano al 48% de asesinatos en menos de un año en El Salvador y del 43% en Honduras. En Guatemala, se registra un crecimiento de la violencia en un 64% entre 2002 y 2007.

probable que el hacinamiento y la pauperización configuren un contexto favorable para la operación de las “maras”, su existencia pareciera obedecer a situaciones más bien vinculadas a sociedades desgarradas en donde los jóvenes carecen de redes sociales que les acojan y den sentido de pertenencia. También a la inexistencia de políticas de seguridad pública de corte comunitario, basadas en vínculos más cercanos entre las autoridades y la población. Esto explicaría por qué mientras que las “maras” operan de manera incontrolable en el llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), no sea tal el caso en Nicaragua un país cuyas condiciones socioeconómicas son incluso peores que en dos de esos casos.

En Nicaragua las pandillas se caracterizan por ser agrupaciones de jóvenes dedicadas a fechorías menores y al consumo y comercio de drogas en pequeña escala. Son menos numerosas y violentas que las “maras” y a diferencia de éstas, son agrupaciones cuya disponibilidad de armas es menor dado que el proceso de desmilitarización fue más efectivo en Nicaragua que en el resto de la región. Un elemento característico de la situación en este país es que la respuesta de la policía al fenómeno tiende a alejarse del patrón represivo empleado en Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta situación obedece, a juicio de un experto centroamericano, a que los cuerpos policiales nicaragüenses, pese a haberse integrado originalmente por excombatientes que lucharon en contra de la dictadura de Somoza en la década de los ochenta, están hoy muy profesionalizados, tienen una estructura eminentemente civil y han desarrollado una importante red de apoyos comunitarios que les permite tener acceso rápido y con alta credibilidad a los lugares en donde puedan presentarse problemas de violencia juvenil organizada.

En el marco del Seminario se conoció con algún detalle el caso de las pandillas en la ciudad de Estelí, el cual evidencia la importancia de los enfoques integrales, que involucren trabajo cualitativo de la comunidad. Los estudios realizados en esta ciudad demuestran que la variable socio afectiva es crucial para evitar la violencia y transformar la “energía destructiva” presente en jóvenes disfuncionales en trabajo y cariño para su comunidad. Una de las lecciones derivadas del trabajo con las “marimbas” (denominación que reciben las pandillas juveniles) es que deben ser tratadas como organizaciones que pueden replantearse sus modos de ser y operar; que únicamente uno de sus facetas tiene que ver

con la violencia, mientras que hay otras que pueden ser explotadas en beneficio de la colectividad, como lo es su amor por el territorio, su capacidad para actuar organizadamente, su dedicación y disciplina para llevar a cabo tareas asignadas, su creatividad artística y su voluntad frente a la adversidad. Se ha comprobado que parte de las tareas pendientes con los jóvenes pandilleros, es reforzar el trabajo en la construcción de identidad a partir de una visión de futuro, mejorar las condiciones de bienestar de la comunidad y aumentar los niveles de relaciones interpersonales dado que éstos, en última instancia, son causales de violencia.

Un caso similar al nicaragüense es el de Costa Rica, donde la intensidad de la violencia asociada a estos grupos es menor. Estas “barras” se dedican a realizar robos menores, a la destrucción de espacios públicos y a colaborar con adultos en el robo de casas y vehículos. A pesar de ello, no existen grupos juveniles con autodenominaciones específicas ni disputas territoriales. Si bien no se identifica como un problema en la misma dimensión que ocurre en el “Triángulo Norte” centroamericano, algunos estudios han lanzado luces de alerta que podrían sugerir un cambio en la concepción de estos grupos y su modo de operar. Se observa que estos grupos están integrados mayoritariamente por costarricenses, tienden a formar parte del narcomenudeo y su filiación a pandillas no está relacionada con la pobreza, sino con una ausencia de proyecto de vida e incertidumbre respecto de su futuro como adultos. También han aparecido últimamente “barras bravas” asociadas a clubes de fútbol que, pese a sus expresiones violentas tras los partidos de liga, no constituyen fenómenos permanentes más allá de ese entorno.

Un problema de fondo que se plantea en el “Triángulo del Norte” pero que se replica en otros lugares con distinta intensidad, es la ausencia de un diálogo eficaz y regular entre las autoridades gubernamentales, que promulgan políticas focalizadas, generalmente más orientadas a atender objetivos de corto plazo pero de alto rédito electoral (por ejemplo las “campañas” contra las “maras” asociadas a amplios operativos mediáticos), y las organizaciones de la sociedad civil que, alegando la necesidad de proteger los Derechos Humanos, se niegan a cualquier tipo de acción de control de la violencia que no sea de corte “estructural”. Este evidente desencuentro hace difícil cualquier entendimiento entre las

partes, produce pocos resultados de largo plazo, perpetúa los abusos de la policía y convierte las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en meras consignas, más retóricas que prácticas en sus consecuencias.

Las y los participantes coincidieron en que, como parte de las líneas de acción, se deben propiciar cambios de actitud en los decisores tanto de los gobiernos como de la sociedad civil para generar voluntad política hacia las acciones de prevención. Hubo consenso en la necesidad de abordajes de naturaleza subregional que permitan la utilización más eficiente de recursos materiales y humanos así como el compartir experiencias comunes. En este sentido y frente a la adopción en Centroamérica de una agenda de seguridad en el marco del Sistema de Integración Centro Americano (SICA), las y los participantes expresaron su preocupación de que tal agenda pudiese eventualmente ratificar el proceso de gradual militarización de las “soluciones” al fenómeno de las “maras”, especialmente si éste era asociado indebidamente a otros problemas más bien propios del crimen organizado o incluso el terrorismo.

La participación plural de los actores de la sociedad en la búsqueda de soluciones al fenómeno de la violencia juvenil es altamente deseable. Los participantes del Seminario fueron enfáticos al expresar la conveniencia de abrir espacios para que un amplio espectro de actores se congregue a decidir las políticas según las cuáles se atenderá el problema de la juventud y su manifestación específica de violencia urbana. Este es un tema demasiado complejo para dejarlo sólo en mano de la administración de la Justicia y más bien convoca a un esfuerzo mancomunado del que no pueden estar ausentes otras instituciones del Estado y de la sociedad organizada.

### **3. La respuesta de los Estados**

Uno de los puntos de mayor interés desarrollado en el seminario fue el de la respuesta que los Estados dan a la violencia ocasionada por y asociada a las pandillas juveniles. Este es un tema en el que convergen discusiones sobre seguridad multidimensional, de la mano con planteamientos sobre las garantías y derechos de los jóvenes involucrados en las organizaciones violentas. En términos generales, las y los participantes indicaron que la

intervención estatal propicia posturas que oscilan entre acciones militares y la asistencia social clásica.

Como ya se dijo, las políticas que más eco han generado son las de corte represivo y particularmente aquellas que se han puesto en ejecución en Brasil y los países del “Triángulo Norte” centroamericano a partir del año 2000. En este contexto, las autoridades políticas y militares ejecutan planes que parten de la criminalización de la actividad y tratan a los miembros de las “maras” o a los jóvenes habitantes de las favelas como combatientes enemigos, como “soldados” de un ejército al que hay que eliminar. En el desarrollo de esta intervención, frente a la declarada incapacidad de la policía de atender el problema, los ejércitos han asumido un rol de primera línea en la detención de los jóvenes pandilleros, la incursión por la fuerza en sus territorios y la aplicación de medidas en ocasiones impugnadas por transgredir derechos fundamentales. Estos planes aspiran finalmente, en el corto plazo, a reivindicar el monopolio de la fuerza del Estado en la sociedad mediante la lucha frontal contra las pandillas y la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la lucha de la policía contra el crimen organizado y otros delitos menores.

El cariz represivo de las políticas ejecutadas por los gobiernos, ha generado reacciones de protesta por el irrespeto e inobservancia de los Derechos Humanos y por la creación de una percepción apocalíptica de la inseguridad, potenciada por los medios de comunicación. Existe acuerdo entre los especialistas que estas acciones no han demostrado resultados satisfactorios y son financieramente insostenibles. Más aún, esta añoranza autoritaria que devuelve roles a las FFAA en el ámbito de la seguridad interna que recuerdan los peores años de las dictaduras militares en el Continente, sólo ha rendido réditos en términos de movilización electoral, otorga una falsa imagen de orden y seguridad, que no elimina el problema ni aspira a ello; por el contrario, contribuye a la exclusión social de estos grupos delictivos e incentiva una espiral de violencia y desorganización comunitaria. “La policía cuenta hasta mil y luego va a recoger los muertos”, es la apreciación de un participante. Este accionar cuestiona si los órganos de represión de los Estados latinoamericanos han acompañado a los procesos de transición a la democracia que acontecen en los ámbitos político y civil.

Como respuesta a estas políticas, ya se observan cambios en el proceder de las “maras” y de otros grupos juveniles de similar carácter. Ahora, se muestran más violentas y organizadas, y aparecen implicadas en actos de extorsión a residentes, comercios, operadores de transporte público, narcomenudeo, entre otras actividades. Asimismo, con el fin de no ser apresados, han empezado a dejar de utilizar tatuajes como distintivo de grupo, dado que son objeto de prisión temporal únicamente por “portación de cara”.

Otras características novedosas encontradas son las siguientes: empiezan a operar en la clandestinidad, se desterritorializan y migran interna y externamente; restringen el consumo de droga y alcohol para evitar ser reconocidos por las autoridades; ya no son organizaciones de adolescentes; mantienen vínculos operativos con el crimen organizado, son contratados para ejecutar acciones como robo de vehículos, y tráfico de ilícitos, lo cual no supone una relación orgánica con estas organizaciones.

Los participantes en el seminario fueron del criterio que ni en Centroamérica ni en el resto de la región existen políticas públicas integrales para atender el fenómeno de la violencia juvenil. Se señaló a este respecto la inexistencia de una institucionalidad adecuada para la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana que lidien con este fenómeno tan complejo. Asimismo, señalan como una acción necesaria, recordar a gobernantes, empresarios, medios de comunicación y opinión pública, que hay medidas imposibles de aplicar en democracia y que este enfoque cuasiautoritario aún si pudiese ser puesto en ejecución, sería políticamente ineficiente, financieramente insostenible y éticamente condenable.

#### **4. Problemas de gestión**

Los Estados, ONG's y agencias de cooperación enfrentan dificultades de diverso tipo para completar intervenciones satisfactorias en el campo de las pandillas juveniles. En primera instancia, según las y los expertos participantes en el Seminario, la mayoría de decisores de acciones y políticas de seguridad ciudadana, carecen de un marco conceptual que les permita contar con un conocimiento más completo del fenómeno de las pandillas. Esto no quiere decir que no existan estudios sobre el

tema, pues desde hace más de un lustro este asunto se ha convertido en uno de los aspectos medulares de muchos de los programas de cooperación al desarrollo en América Latina. De hecho, algunas organizaciones multilaterales como la UNESCO, el PNUD, y la OEA, entidades financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso empresas privadas preocupadas por las consecuencias de los fenómenos de la criminalidad organizada sobre el clima de negocios, han propiciado importantes estudios en esta materia. Sin embargo los resultados y recomendaciones de esos trabajos no han sido suficientemente divulgados o puestos en práctica.

Según los expertos, parte del problema que explica la “impermeabilidad” de los Estados ante las propuestas surgidas de esos ejercicios analíticos se deriva de que tanto asesores como decisores tienden a concebir la intervención y a formar criterio a partir de lo que ha sido socialmente construido mediante los medios de comunicación, o de lo que puede inferirse de las demandas ciudadanas en coyunturas electorales. Además, se sabe de la existencia de un serio problema de discrepancia estadística según fuentes de información, las cuáles no comparten metodologías y no tienen continuidad en el tiempo, lo que puede llamar al diseño erróneo de intervenciones en el campo. Estas situaciones abren un importante espacio para que académicos, agencias de cooperación y ONG’s asuman el compromiso de realizar, publicar y distribuir propuestas balanceadas con más y mejores datos, que dimensionen la magnitud del problema, brinden cuadros de mejores de prácticas implementadas en la región y recomienden acciones concretas para emitir políticas preventivas, financiera y políticamente factibles.

Por otra parte, la dimensión institucional también incide negativamente en la gestión de iniciativas en el área, dado que normalmente los Estados no cuentan con una agencia que centralice las políticas y más bien tiende a prevalecer descoordinación institucional y competencia no colaborativa entre agencias vinculadas al sector. Adicionalmente, los expertos son de la idea de que no se cuenta con liderazgos fuertes que impulsen un viraje hacia la concepción de políticas preventivas, sostenibles en el tiempo y que cuenten con amplia presencia en el espacio local. Uno de los participantes mencionó que si bien pareciera existir cierto acuerdo en la necesidad de abandonar los esquemas

represivos a favor de la aplicación de políticas preventivas, lo cierto hasta hace unos pocos años es que la mayor parte de la cooperación internacional se abocaba al financiamiento de intervenciones tradicionales y dejaba poco margen para promocionar políticas públicas con perspectiva integral.

La corrupción es otro elemento que tiende a dar al traste con la implementación de intervenciones efectivas. Uno de los participantes señaló que los fondos provenientes de la cooperación internacional en ocasiones se desvían hacia otros propósitos, dada la ausencia de controles adecuados. Al respecto planteó que sería interesante observar si las experiencias exitosas de intervenciones en el espacio público, han logrado controlar la corrupción. Al respecto, se sugiere que la cooperación sea solicitada en varios pequeños fondos con metas muy puntuales, para evitar que resulten atractivos y sean absorbidos y destinados a otros fines.

Finalmente, uno de los principales retos que se señalaron para lograr una ejecución adecuada de las políticas es la generación de confianza en la policía e iniciativas de gobierno, por parte de las poblaciones en riesgo. Se sabe que la confianza en estos cuerpos viene a menos y preocupa que ésta que funge como la mano del Estado en el control de este fenómeno, pierda legitimidad y aceptación entre las poblaciones de interés. Una recomendación concreta a este particular se presenta en los casos de campañas de recolección de armas y municiones, en las que es necesario acompañarlas de actos públicos de destrucción de estos artefactos, para que la población no piense que se les desarma y que la policía se queda con éstas.

## **5. Las Políticas Públicas de prevención de la violencia juvenil**

En las últimas dos décadas los Estados latinoamericanos han optado principalmente por la implementación focalizada de políticas públicas para intervenir en áreas sensibles como la pobreza, la seguridad ciudadana y la violencia urbana. Ello, con el propósito de enfrentar la insuficiencia presupuestaria así como de obtener resultados en el corto plazo que brinden una sensación de avance sustantivo de los problemas sociales que otorgue a los gobiernos cuotas de apoyo que le permitan

gestionar con márgenes de acción amplios. Tal y como se ha repetido a lo largo de esta Memoria, las políticas represivas que atienden el problema de la violencia asociada a las pandillas juveniles se inscriben dentro de esta tendencia.

Si bien la focalización genera algunos resultados de corto plazo, cada vez resulta más evidente la necesidad de complementar éstas acciones con enfoques más universales, que atiendan integralmente el problema la violencia juvenil desde la formación social del individuo, las condiciones del entorno donde habita hasta la construcción de ciudadanía democrática. De esta forma se actúa sobre la reproducción del ciclo de la violencia, entendiéndola como un fenómeno social complejo y en expansión, cuyo origen multicausal sólo puede prevenirse mediante la utilización de múltiples canales de atención que rescaten el papel central que juegan las redes sociales comunitarias, la formación de capital humano y el fortalecimiento democrático de la ciudadanía.

Parte de los problemas de la visión sobre inseguridad ciudadana asociada a jóvenes es que es planteada, definida, articulada, ejecutada y evaluada por los adultos. En un sentido estricto, esto invisibiliza la inseguridad y desprotección en que se encuentran los mismos jóvenes, y propone abordajes y políticas que ignoran que el problema sustantivo que éstos enfrentan es el de oportunidades decrecientes para su desarrollo. También a este respecto, se tiende a ignorar que uno de los ámbitos de mayor vulnerabilidad para los jóvenes es el del sistema de administración de la Justicia, dado que existe un temor tácito en los adultos de que esta población sea considerada titular de Derechos, no sólo de obligaciones. “Antes se preguntan por los deberes que por los derechos”, señala una participante en referencia a la perspectiva criminal que se le antepone a la discusión sobre pandillas juveniles.

## **6. Los niveles de la política en la prevención de la violencia juvenil:**

### *6.1 Nivel local- regional*

A pesar de la dimensión regional y nacional de la violencia juvenil, los expertos en el seminario reconocieron en el espacio local el ámbito de acción más adecuado para el desarrollo de acciones que prevengan la violencia. Ello debido a que es en este espacio en donde se presentan mejores oportunidades de conocer la forma particular en que operan las relaciones de poder, así como las prácticas culturales y valores socio afectivos de los diferentes grupos en cada comunidad.

Las ciudades y principales áreas metropolitanas de la región sufren procesos negativos de fragmentación simbólica y física del espacio público. Es allí adonde se hace manifiesta de manera más vívida la segregación comunitaria y la pérdida del uso social y político de la ciudad como ámbito donde se encuentran, de manea armónica, lo privado-individual y lo colectivo. En las ciudades de América Latina la criminalidad y la violencia asociadas a la inseguridad pública han producido una huída hacia lo privado, hacia lo íntimo.

Dado este contexto, las y los participantes formularon algunas consideraciones que podrían resultar de utilidad para el diseño de las políticas públicas, a saber:

- Aplicar políticas que se conecten e integren geográficamente en los ámbitos de mayor vulnerabilidad urbana, de manera que se recuperen los vínculos comunitarios rotos por la inseguridad pública.
- Incorporar de manera activa a los jóvenes en los proyectos comunitarios y vecinales, de manera que éstos puedan proponer políticas y participar de manera directa en los procesos de toma de decisiones referidos a su propia realidad.
- Diseñar y poner en ejecución observatorios del crimen y la violencia juvenil.

- Desarrollar programas sociales que enfrenten de manera directa y transparente factores de riesgo como lo son el consumo y tráfico de drogas, la compra y la portación de armas, la intolerancia étnica y de género, entre otras conductas.
- Recuperar espacios públicos de encuentro y recreación mediante inversión en infraestructura. En ocasiones lo único que se requiere para rescatar dichos espacios es dotarlos de luz nocturna; o restaurar canastas de baloncesto; o garantizar la presencia de la policía comunitaria durante las horas de mayor afluencia de público.
- Crear de consejos locales de seguridad y comités comunitarios de monitoreo del crimen, pues generalmente la presencia activa de las y los vecinos de una comunidad permite la identificación de acciones eficaces para la prevención de acciones delincuenciales.
- Profesionalizar a los cuerpos policiales y establecer policías comunitarias o municipales que permitan una interacción más directa de las fuerzas del orden con las comunidades.
- Reconocer el fenómeno de las pandillas juveniles y la violencia asociada como un problema social abierto frente al cual en ocasiones es posible el empleo de métodos de resolución alternativa de conflictos y mediación.

La lucha contra las pandillas en el nivel local atribuye una importancia capital al control del espacio público, a la búsqueda de soluciones conjuntas entre las comunidades y los centros de decisión política nacionales, y a la prevención del surgimiento de pandillas juveniles mediante acciones que impidan que éstas ganen espacio en el control de la ciudad.

Un factor clave es la participación corporativa de actores en el diseño de estrategias para la prevención. Es clara la necesidad de un acercamiento entre policías municipales y estatales; sin embargo, también se hace necesaria la concurrencia de autoridades y comunidad organizada que participa en los ámbitos de la educación, cultura, salud, seguridad, transportes y diseño del espacio público. Un participante argumentó en favor de incluir a los responsables la planificación y

espacio público en la lucha contra las pandillas juveniles, dado que la mayoría de la accidentalidad y mortalidad que éstas ocasionan tienen lugar en estos espacios. Indicó al respecto que muchas veces los espacios previstos por las autoridades tienen un diseño “criminógeno” que predispone y facilita la criminalidad. En el caso de México, la mayor cantidad de asaltos y operación de las maras se localiza en sectores cercanos a los nodos ferroviarios, generalmente lugares que carecen de condiciones que faciliten el control policial o del público.

Así, si bien se admitió la imposibilidad y la inconveniencia de trasladar a la sociedad civil y al ámbito comunitario la responsabilidad del combate de ciertos tipos de criminalidad organizada, se identificó el espacio local como un escenario propicio para la gestión de la seguridad ciudadana dada la repercusión sobre la gobernabilidad urbana, local y comunitaria. Sin embargo, el esfuerzo debe ser mayor y en esta mediada se requiere la participación de unidades en el Estado central, que coordine políticas y estrategias, que articule con otros niveles territoriales, y propicie la generación de estadísticas confiables, integrales y reconocidas intersubjetivamente.

## *6.2 Nivel Nacional*

Desde la perspectiva de la prevención, la prisión se considera como una alternativa de última instancia, justamente por no traducirse en una solución para los problemas de la violencia social. La prisión puede concebirse como el fracaso de la prevención y de la intervención. En los centros penitenciarios no se observa la problemática desde la complejidad de la dinámica social y de la violencia, lo que en ocasiones genera un tratamiento inadecuado de los reos.

Se requiere entender a la política penitenciaria como una política de seguridad del Estado y también como parte de la política social de éste. Dada las dimensiones causales del fenómeno que atiende, el proceso correctivo de infractores en cárceles y eventuales consecuencias de su reinserción a la sociedad forma parte integral de las responsabilidades de cualquier Estado democrático. El espacio carcelario es un ámbito de suma importancia para corregir y evitar la “reproducción y perfeccionamiento especializado” de las expresiones trasgresoras y

organizativas de la violencia juvenil, cuya desarticulación no es fácilmente alcanzable mediante la sanción y el castigo.

Una experiencia interesante en el manejo del conflicto en prisión tiene lugar en España, donde se implementa un programa que evita el fortalecimiento de estos grupos en los sistemas penitenciarios. Para ello cuentan con sistemas de control y observación del comportamiento de los reos que impide el surgimiento de liderazgos dentro de la prisión. En esta experiencia, prevenir la formación de bandas entre privados de libertad únicamente se logró mediante la comprensión de la multiculturalidad y la motivación de los delitos.

Otro espacio de interés medular es el sistema educativo. Los participantes fueron del criterio que la prevención debe empezar desde la niñez identificándose la escuela como el espacio colectivo más importante de utilizar con este propósito. Si bien se rescataron las tareas tradicionales como el fortalecimiento del autoestima y socialización entre iguales, hubo acuerdo en que este espacio debe facilitar la construcción de las identidades juveniles basadas en sus habilidades, mediante la dotación de herramientas de trabajo que le brinden un “saber hacer” a los niños y jóvenes.

La función de la escuela como espacio de rescate y reconversión de jóvenes involucrados en contextos de pobreza, exclusión y violencia, es una experiencia bastante exitosa que se desarrolla en El Salvador, en el Polígono Industrial Don Bosco. Este centro se dedica a rescatar a jóvenes y proveerles condiciones ambientales propicias para su desarrollo como ciudadano, mediante la enseñanza de técnicas y hábitos de trabajo y promoción de una visión empresarial que facilite la reintegración a la sociedad mediante la generación de procesos productivos que permitan la creación de empleos, según la vocación productiva del entorno y la competitividad de la producción. La enseñanza técnica / educativa es finalmente una iniciativa de prevención que ubica al joven en la incapacidad de cometer violencia.

Esta experiencia resulta por demás interesante, dado que, a la vez que mantiene a los jóvenes alejados de las calles, aprovecha la voluntad que muchos de ellos albergan de abandonar las pandillas violentas e integrarse a la vida en sociedad.

Se constituyen en retos para el Estado, la ampliación de los recursos ofrecidos en la creación de oportunidades a los jóvenes, como educación, cultura, entre otras; la preparación de los docentes en la prevención del delito y la violencia juvenil, mediante el estímulo, la construcción de identidades, la generación de espacios de participación juvenil y especialmente en la ruptura de patrones adultocéntricos de menosprecio y prejuicio hacia los jóvenes, generando más bien actitudes positivas frente a los jóvenes.

También fue refrescante conocer sobre la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, ciudad en la cual existen aproximadamente mil jóvenes vinculados a pandillas juveniles. En este caso, la decisión oficial fue la de proponer un novedoso plan de incorporación de dichas pandillas a la vida comunal por medio de la dotación del status de "asociación cultural". Esta posibilidad abrió espacios sin precedentes para un diálogo entre el gobierno local y los jóvenes que, gracias a estos programas, han empezado a potenciar nuevas habilidades y destrezas en el marco de la ilegalidad.

## **7. La acción de la Cooperación Internacional**

La cooperación internacional se perfila como un actor de primera importancia en el desarrollo de acciones alternativas a las impulsadas por muchos de los gobiernos de la región, cuyo enfoque continúa siendo represivo. Si bien la mayoría de los aportes brindados hasta el momento se han destinado a la cooperación técnica y atención terciaria, es claro para los participantes que se requiere impulsar un viraje hacia formas más integrales de ver el problema, que incluyan más y nuevos actores y que entrelace los ámbitos regional, nacional y local.

De acuerdo con algunos representantes de agencias de cooperación presentes en el seminario, se procura apoyar programas cuyo diseño e iniciativa respondan a las realidades de cada país, en aras de desarrollar políticas nacionales que mejoren la convivencia ciudadana y disminuyan los índices de inseguridad. La cooperación busca el fortalecimiento de las instituciones del Estado para mejorar sus capacidades de acción y de entendimiento del fenómeno de la violencia como un problema multicausal, que requiere plena observancia de los

Derechos Humanos y el respeto al Estado de Derecho. Sin embargo, en la práctica ocurre que muchos de los esfuerzos se duplican y se carece de una definición consensual de alcance subregional que brinde una dirección correcta a la ejecución de los proyectos.

Las y los participantes en el seminario señalaron que parte de los problemas de la intervención de las agencias internacionales se deriva del hecho que mucha de la cooperación otorgada a los gobiernos es desviada hacia otros fines o bien, tienden a ejecutarse únicamente los componentes represivos de los programas y se deja por fuera la implementación de acciones preventivas que necesariamente deben acompañar esta competencia natural del Estado. Sobre esta línea, una participante señaló que el Estado tiene la obligación de proteger a la ciudadanía, pero también de atender a los menores y jóvenes que integran estos grupos. Se indicó por parte de algunos de los miembros de agencias de cooperación que, aunque no podían rechazar de plano la denuncia del mal uso de los fondos otorgados a gobiernos, tal situación probablemente era excepcional pues se cuenta con suficientes recursos de contraloría como para evitar comportamientos de malversación de los aportes internacionales como los descritos.

No obstante lo anterior, los participantes rescatan el carácter central de la cooperación internacional en la tarea de convertirse en un contrapeso a los enfoques simplistas y que propicie un viraje hacia la prevención, cuyo discurso y políticas sean integrales y armónicas para el conjunto de la región. Para ello, se recomienda impulsar procesos a escala local y articularlos con políticas nacionales que mejoren la capacidad de gestión institucional, promuevan la recuperación de espacios comunitarios de recreación y contribuyan a crear y mejorar las capacidades educativas y ocupacionales de los jóvenes en condición de vulnerabilidad como opción preventiva a la formación y operación de pandillas en zonas de riesgo.

Asimismo, se sugiere el entender a la Administración de Justicia como un servicio público para los ciudadanos y la consecuente eliminación de obstáculos para el acceso, la creación de programas preventivos para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana, la implementación de sistemas integrados de información sobre crímenes y delitos. Asimismo

se señaló la conveniencia de ubicar la reforma al sector judicial y la lucha contra la corrupción como rutas estratégicas para asegurar impactos sustantivos en la prevención de la violencia juvenil.

Señalaron las y los participantes que el éxito de estas acciones vendrá de la mano de la incorporación de nuevos actores como las procuradurías de Derechos Humanos, los gobiernos locales, el sector privado empresarial, asociaciones deportivas, iglesias, encargados del diseño y planificación del espacio público, entre otros; que se encarguen de proveer a los decisores nuevas perspectivas de trabajo y de controlar la gestión de los proyectos y fondos aportados a través de la cooperación.



# Conclusiones y recomendaciones del Seminario

**A**mérica Latina y el Caribe es una región con altas perspectivas de bienestar en democracia. Asimismo cuenta con indicadores de desarrollo humano de nivel medio que la hacen ver como una zona ubicada fuera del perímetro de las amenazas globales, bastante alejada de áreas críticas como el África. Sin embargo, es palpable el hecho de que las condiciones de desigualdad obligan a hablar de varias Américas Latinas y que los grados de inseguridad personal constituyen una carga onerosa sobre el futuro de millones de ciudadanos. Visto con una óptica de competitividad, de poco valdrán los crecientes niveles de estabilidad macroeconómica y crecimiento del Producto Interno Bruto, si prevalece una elevada percepción de inseguridad que tendrá un impacto negativo sobre los potenciales inversionistas interesados en promover el desarrollo económico en la región.

Las pandillas juveniles se posicionan como agrupaciones a las que se les tiende a endosar –injustamente– gran parte de los problemas de seguridad que acontecen en los países latinoamericanos. Esto ha llevado a que muchos Estados diseñen intervenciones de corto plazo, con alta exposición mediática que aspiran a generar una percepción positiva de la gestión de los gobiernos en el control de la violencia urbana y en la reafirmación de su derecho a ejercer el monopolio de la fuerza. Las consecuencias de este enfoque, carente de aproximación integral, han conducido al incremento desmedido de la violencia y la exposición de los resabios autoritarios que persisten en la región. Es motivo de suma preocupación, a este respecto, constatar que el proceso de democratización de los Estados latinoamericanos, no ha alcanzado todavía a algunos de sus órganos represivos.

Los participantes en el seminario fueron del criterio que sí se puede hablar de represión y prevención al mismo tiempo, como partes de una misma realidad que no necesariamente se contraponen. Ciertamente, el Estado no puede renunciar a sus tareas fundamentales de resguardo del espacio público y protección de los ciudadanos y sus bienes, sin embargo, se insistió en la necesidad de hacer acompañar este mandato con acciones que prevengan desde lo local el incremento y mutación de las formas de violencia; sin emplear argumentos ni acciones que rompan con el Estado de Derecho. Se rescata el trabajo que pueda realizarse en los centros penitenciarios, en la escuela; del trabajo que se realice directamente con las poblaciones victimizadas, que normalmente resultan ser los mismos jóvenes; y de la planificación del espacio público.

La violencia debe ser entendida como un fenómeno multicausal que implica la conjunción de esfuerzos diversos de agencias estatales, cooperación internacional y actores sociopolíticos en la elaboración de soluciones a mediano y largo plazo que mitiguen y resuelvan los problemas ocasionados por este flagelo. Son necesarios apoyos que contribuyan a mejorar las capacidades de los Estados y a controlar la corrupción dentro de la administración pública.

En general, se requieren acciones preventivas y coordinadas en el conjunto de la región, se apuesta por el desarrollo de acciones en el ámbito local y se consigna la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión de los Estados para que cumpla con el compromiso de proveer seguridad y bienestar a la población; en un marco de gobernabilidad democrática que asegure la integración social y la participación efectiva de las futuras generaciones en el desarrollo de la región.

De manera puntual, algunas recomendaciones que surgieron del seminario fueron las siguientes:

### ***Sobre el abordaje conceptual***

- Impulsar un enfoque renovado de los procesos de prevención, de manera que éstos sean entendidos como cónsonos con las políticas de control y combate a la criminalidad siempre y cuando dichas políticas respeten escrupulosamente los Derechos

Humanos y se encuentren incorporadas de manera plena a la legalidad y el Estado de Derecho.

- Generar más y mejores datos para la toma de decisiones es una labor imprescindible frente a un fenómeno social sumamente dinámico que, además, ha demostrado gran capacidad de adaptación y mutación ante las políticas que emanan desde las instituciones del Estado.
- Incidir en los medios de comunicación de manera que éstos comprendan la sensibilidad de su papel en la construcción de un entorno social menos crispado y menos propicio a la violencia. Se considera urgente desarrollar procesos de trabajo con periodistas y directores de medios de comunicación para el tratamiento de estos temas de manera que, sin que se produzcan intromisiones indeseables que puedan lesionar la libertad de prensa, se produzcan crecientes grados de integración y cooperación en el tratamiento del tema de la violencia juvenil asociada a pandillas.
- Explorar de manera más detallada el vínculo entre la posesión y utilización de armas de fuego y la violencia asociada a los jóvenes.
- Gestionar un consenso regional sobre la tipificación de las pandillas juveniles, según su propósito, localización geográfica y clase de actividad

### ***Sobre las acciones en el ámbito local***

- Observar y extraer lecciones positivas del trabajo que se desarrolla en países como Brasil y Nicaragua a nivel de núcleos urbanos metropolitanos. Las pandillas juveniles tienen un ámbito especial de incidencia en la marginalidad urbana y es ahí donde probablemente tiene una relevancia particular la intervención por medio de políticas públicas.
- Aportar las herramientas necesarias para que las autoridades locales elaboren sus estrategias y políticas a partir de sus propias

experiencias. Aunque este aporte debe ser cuidadosamente definido de manera que no se les trasladen responsabilidades que corresponden al Estado central, se considera clave reconocer que las autoridades locales son las que mejor conocen las variables que condicionan la seguridad de sus comunidades.

- Dotar a los gobiernos locales de mayores potestades en la gestión de la seguridad ciudadana, mediante la inclusión de obligaciones y en los códigos municipales y la dotación de más y mejores recursos presupuestarios
- Fomentar el trabajo mancomunado con la población privada de libertad, dado que ésta podría proponer y participar en la puesta en marcha de iniciativas de paz en los barrios a los que pertenecen los reclusos.

### ***Sobre las políticas públicas***

- Desarrollar programas de empleo de calidad y generación de habilidades ocupacionales para la inclusión adecuada de antiguos pandilleros a la sociedad.
- Recuperar los espacios urbanos para la creación de ámbitos de integración y generación de sentido de comunidad.
- Establecer un diálogo entre agencias de cooperación e investigación que intervienen en el tema de las pandillas juveniles.
- Acompañar las labores de los observatorios de la violencia. Deben apoyarse los planes y programas ya existentes.
- Promover la coordinación interinstitucional a lo interno de los países. Conviene la articulación en una misma mesa en la que confluyan las instituciones que generan estadísticas y aquellas responsables de establecer políticas en la materia.

### ***Sobre el ámbito institucional***

- Propiciar espacios institucionales para la armonización de políticas entre los Estados centrales y los gobiernos locales. Esto con el fin de implementar acciones que no dupliquen esfuerzos y que se puedan alimentar de otras experiencias exitosas.
- Crear una red latinoamericana de prevención de la violencia para fortalecer los vínculos y estrategias que ya se desarrollan en América Latina. En este sentido, Centroamérica tiene mucho que aportar en términos de metodologías, principalmente en materia de atención secundaria y terciaria, y mecanismos de alerta temprana.



# Referencias Bibliográficas

- Bagley Bruce, "Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime", en *Global Crime*, vo. 6, n°1, February 2004, pp-32-53
- Cruz Roja Española, *Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (Centroamérica, México y Caribe)*, Madrid: CYAN, 2006
- Dowdney Luke, *Ni guerra ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, Río de Janeiro: COAV/Viva Rio/ISER/IANSA, 2005
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *Diagnóstico preliminar sobre el fenómeno de la violencia interinstitucional en el área metropolitana de San Salvador: un modelo programático de prevención e intervención para disminuir esta forma de violencia*, San Salvador: FLACSO-El Salvador, 2004
- Feixa Carles (director), Laura Porzio y Carolina Recio (coordinadoras), *Jóvenes "latinos" en Barcelona: espacio público y cultura urbana*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona/Anthropos, 2006
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), *Impacto del crimen transnacional en Centroamérica: los casos de Nicaragua y Costa Rica*, San José: FUNPADEM/Honrad Adenauer Stiftung, 2007-08-06
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), *Organized Crime, the State and Democracy: the Cases of Central America and the Caribbean*, (Conference Report), New York: FRIDE/SSRC/Comunidad de Madrid, Julio 2007
- Isla Alejandro y Míguez, Daniel *Heridas Urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires: FLACSO-Argentina/Editorial de las Ciencias, 2003
- Organización Panamericana de la Salud/GTZ, *Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes (Estado del Arte en América Latina 1995-2004)*, Washington D.C.: OPS, 2006

Rojas Aravena Francisco, *El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza para la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe* (Segundo Informe del Secretario General), San José: Secretaría General de la FLACSO, 2006

Savenije Wim, Beltrán María Antonieta, *La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión. Pandillas juveniles y barras estudiantiles en El Salvador*, San Salvador: FLACSO-El Salvador, sf.

**Publicaciones del Foro y Taller Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas (Alcalá de Henares, 19-23 de junio de 2006):**

Adorno Sérgio, "Crimen, castigo y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques".

Caldera Hilda, "Caminos para prevenir el surgimiento y proliferación de maras y pandillas".

Gallego Martínez Pedro, "La mutación de las pandillas juveniles violentas a crimen organizado y transnacional".

La Rue Frank, "Acciones de prevención de la violencia en Guatemala".

Insp Oseguera Rodas Florencio., "Situación de las maras o pandillas en Honduras".

Ospina Juan Manuel, "La seguridad y la convivencia en Bogotá: sus retos y sus logros (1995-2006)".

Smutt Marcela, "Seguridad y convivencia, ciudadana: un desafío para el desarrollo".

Thale Geoff, "Las pandillas juveniles centroamericanas y las respuestas de mano dura: sus efectos negativos en la reforma policial y el estado de derecho".

Vinyamata Eduard, "Alternativas de solución pacífica de conflictos violentos: el caso de las pandillas".

# Participantes en el Seminario

Gonzalo Abad	UNESCO/FLACSO-Ecuador	gabadortiz@gmail.com
Francesco Capizzi Pascuale	UNESCO	p.capizzi@unesco.org
Fernando Carrillo	BID	fernandoca@iadb.org
Mauro Cerbino	FLACSO-Ecuador	mcerbino@flacso.org.ec
Javier Conde	Cruz Roja Española	javierconde@yahoo.com.ar
Gerardo Cordero	Puerto Rico	gcordero@elnuevodia.com
María Antonieta Delpino	Liga Española para la Educación y Cultura Popular, Universidad de Salamanca	madelpino@usal.es
Carles Feixa	Universidad de Lleida	feixa@geosoc.udl.cat
Rosa María Fortín	Magistrada, El Salvador	rmfortinh@csj.gob.sv
Emilio Goubaud	INTERPEACE (Guatemala)	goubaud@gmail.com
César Guedes-Ferreiros	UNDOC	cesar.guedes@unodc.org
Alejandro Isla	FLACSO-Argentina	aleisla@mail.retina.ar
Luis Emilio Jiménez	FLACSO-SG	lejimenez@gmail.com
Dina Krauskopf	FLACSO Chile	dinakr@racsa.co.cr
Maria Lahosa Josep	Adyuntament de Barcelona	jlahosa@bcn.cat
José Moratalla	El Salvador	pepepolo08@yahoo.com

Rebeca Pérez	Viva Río - Brasil	rebecaperez@vivario.org.br
Sofía Porro	FLACSO-Cuba	sporro@flacso.uh.cu
Ernesto Rodríguez	Centro Lat. de la Juventud	erodrigu@adinet.com.uy
Julio Rosenblatt	OEA	jrosenblatt@oas.org
Jorge Sapoznikow	BID	jorges@iadb.org
Luis G. Solís	FLACSO-SG Coordinador Regional de Investigación	lgsolis@flacso.org
Luis Felipe Ulloa	Nicaragua	luisfelipeulloa@gmail.com
Juan Denis	Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, Ministerio del Interior de España	
Guillermo Sepulveda	Barcelona	
Marisa Ramos	AECI	marisa.ramos@aeci.es
Aurora Díaz Rato	AECI	aurora.diaz-rato@aeci.es
Pascual Navarro	AECI	pascual.navarro@aeci.es
Auxiliadora Manrique Gómez	AECI	auxiliadora.manrique@aeci.es
Cristian Font	Casa de América	cristian.font@casamerica.es

Con la colaboración de

Caja *DARTO*



## PARTICIPANTES

Gonzalo Abad  
Francesco Capizzi Pascuale  
Fernando Carrillo  
Mauro Cerbino  
Javier Conde  
Gerardo Cordero  
María Antonieta Delpino

Carles Feixa  
Rosa María Fortin  
Emilio Goubaud  
César Guedes-Ferreiros  
Alejandro Isla  
Luís Emilio Jiménez  
Dina Krauskopf  
María Lahosa Josep  
José Moratalla  
Rebeca Pérez  
Sofía Porro  
Ernesto Rodríguez  
Julio Rosenblatt  
Jorge Sapoznikow  
Luis G. Solís  
Luis Felipe Ulloa  
Juan Denis

Guillermo Sepulveda  
Marisa Ramos  
Aurora Díaz Rato  
Pascual Navarro  
Auxiliadora Manrique Gómez  
Cristian Font

UNESCO/FLACSO-Ecuador  
UNESCO  
BID  
FLACSO-Ecuador  
Cruz Roja Española  
Puerto Rico  
Liga Española para la Educación y  
Cultura Popular, Universidad de Salamanca  
Universidad de Lleida  
Magistrada, El Salvador  
INTERPEACE (Guatemala)  
UNDOC  
FLACSO-Argentina  
FLACSO-SG  
FLACSO Chile  
Adyuntament de Barcelona  
El Salvador  
Viva Rio - Brasil  
FLACSO-Cuba  
Centro Lat. de la Juventud  
OEA  
BID  
FLACSO-SG Coordinador Regional de Investigación  
Nicaragua  
Dirección General de Relaciones Internacionales y  
Extranjería, Ministerio del Interior de España  
Barcelona  
Agencia Española de Cooperación Internacional  
Agencia Española de Cooperación Internacional  
Agencia Española de Cooperación Internacional  
Agencia Española de Cooperación Internacional  
Casa de América