

JÓVENES, VIOLENCIAS Y CULTURA DE PAZ EN AMÉRICA CENTRAL:
ENFOQUES, DILEMAS Y RESPUESTAS A DESPLEGAR EN EL FUTURO (*)

Ernesto Rodríguez ()**

(*) Informe redactado para su presentación en la IX Reunión del Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Tegucigalpa, Honduras, 6 y 7 de marzo de 2013), a pedido de la UNESCO.

(**) Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y Consultor Principal en Políticas Públicas de Juventud de la Oficina de Ciencias para América Latina y el Caribe de la UNESCO.

Resumen Ejecutivo

Aunque América Central sigue siendo una de las regiones más violentas del mundo, se han ido produciendo cambios relevantes en los niveles de dicha violencia en los diferentes países de la región. Así, mientras los homicidios se han disparado en Honduras, han disminuido en El Salvador, al punto que el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo, ha ubicado en los primeros cuatro lugares a dos ciudades hondureñas (San Pedro Sula en el primer lugar y Tegucigalpa en el cuarto), al tiempo que San Salvador, que se ubicaba en los primeros lugares hace solo unos años atrás, se ubicó en el puesto 20 en 2011 y pasó al puesto 44 en 2012. La ciudad de Panamá, por su parte, que se ubicaba en el puesto 46 en 2011, ha salido de la lista de las 50 más violentas en 2012, al tiempo que la ciudad de Guatemala se mantuvo en el puesto 12 en las dos últimas mediciones (2011 y 2012). Costa Rica y Nicaragua, en tanto, no figuran en este ranking.

En el campo de las respuestas que se han venido dando a este preocupante panorama desde las políticas públicas, también se están registrando cambios relevantes. Así, mientras que en la primera década de este nuevo siglo se apostó fuertemente a la denominada “mano dura” (ensayando en paralelo algunas tímidas respuestas en el campo de la inclusión social como estrategia de prevención), en los últimos años se han redoblado los esfuerzos en este último campo (con Programas como Escuelas Abiertas en Guatemala y Avancemos en Costa Rica), al tiempo que se está procesando el “pacto” entre pandillas en El Salvador (con cierto aval evidente de parte del gobierno) y se han comenzado a procesar algunos debates relevantes, como el que ha propuesto el Presidente de Guatemala, en relación con la eventual legalización o despenalización de las drogas. Si bien en ninguno de estos dos últimos procesos se han logrado soluciones óptimas, se han logrado avances que hasta hace solo unos años, eran sencillamente impensables.

Desde la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, celebrada en la ciudad de Guatemala el 22 de junio de 2011, además, la región cuenta (a través del SICA) con el compromiso de los diferentes organismos internacionales allí presentes de invertir 2.000 millones de dólares en este campo, aunque diversas dificultades operativas (en los países y en los organismos internacionales) han impedido hasta el momento el uso efectivo de dichos recursos, al menos con los ritmos y las prioridades establecidas en aquella relevante instancia de encuentro. Todo pareciera indicar, entonces, que no estamos solo ante un problema de falta de recursos (los asignados, seguramente, siguen siendo insuficientes) sino también y fundamentalmente, ante dificultades operativas para utilizar dinámicamente los disponibles.

Seguramente, esta simple pero a la vez relevante conclusión, ha llevado a que en los últimos años se multiplicaran los talleres, seminarios y conferencias (nacionales e internacionales) destinados a evaluar, de la forma más rigurosa posible, las diferentes estrategias implementadas, procurando identificar las más pertinentes y las que no han dado los resultados esperados. Gracias a dichos esfuerzos, hoy sabemos definitivamente más acerca de “que funciona” y “que no funciona” en el campo del enfrentamiento a las violencias vigentes en los países de la región, y esto puede permitir el diseño y la implementación de iniciativas a futuro, que cuenten con un mayor margen de factibilidad en cuanto al grado de éxito que las mismas podrían eventualmente alcanzar.

En la misma línea, sobre todo a partir de algunas importantes investigaciones sobre la situación y las perspectivas de las y los jóvenes centroamericanos (entre las que se destacan claramente los Informes Nacionales de Desarrollo Humano en Honduras 2009, Nicaragua 2011 y Guatemala 2012 producidos por el PNUD) hoy sabemos definitivamente más sobre la particular situación en la que viven adolescentes y jóvenes en esta parte del mundo.

Una síntesis apretada de los “aprendizajes” concretados en estos últimos años, entonces, podría incluir los siguientes elementos de juicio:

1. No es pertinente hablar de “violencia juvenil”, dado que el término estigmatiza a las nuevas generaciones y las hace responsables casi exclusivas de la violencia, ubicándolas como “victimarios”, sin considerar que también (y fundamentalmente) son “víctimas” de la violencia.
2. Lejos de lo que suele suponerse, las principales expresiones de violencia están en la familia (violencia doméstica, contra la mujer, contra los niños, contra los viejos) y en las instituciones (desde las cárceles a las escuelas) y no en las “maras” o pandillas juveniles.
3. Las y los jóvenes centroamericanos no solo están afectados por agudos cuadros de exclusión social, sino que además cargan con una gran cuota de estigmatización, que los ubica como “vagos”, “buenos para nada” y que “solo saben meterse en problemas”, desde donde se los juzga persistentemente como “culpables hasta que demuestren su inocencia”.
4. La “mano dura” ha fracasado en sus intentos de pacificar a los países que asumieron este enfoque (puramente represivo) frente a la violencia existente, y la mejor prueba de ello es que los niveles de violencia han crecido en los países que asumieron dicho enfoque, al tiempo que se han mantenido estables y acotados en aquellos que no han recurrido al mismo.
5. Las apuestas centradas exclusivamente en la “inclusión social” también han mostrado límites importantes, a pesar de que se han concretado inversiones sociales que nunca antes se habían efectivizado (en programas de transferencias condicionadas y otras iniciativas afines) mostrando que no existe un vínculo mecánico entre pobreza y violencia.
6. Muchas de las iniciativas de inclusión social de jóvenes, en particular, han obtenido resultados acotados, sobre todo porque se asume que los jóvenes son un simple “grupo de riesgo” al que hay que asistir y ayudar a que sigan el “rumbo correcto”, desconociendo que son -ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo.
7. El “pacto” entre pandillas en El Salvador, ha completado (prácticamente) su primer año, habiendo logrado un descenso relevante de los índices de homicidio, por lo cual, a pesar de los debates que genera una estrategia sustentada en “negociar con delincuentes”, está mostrando un posible rumbo a seguir y profundizar, en El Salvador y en Centroamérica.
8. La propuesta de despenalización de las drogas ha mostrado los límites evidentes de la denominada “guerra a las drogas” y ha promovido el comienzo de la búsqueda de respuestas alternativas, procurando transformar el consumo de drogas en un asunto de salud pública, sacándolo de la órbita de la seguridad y acotando el impacto de la “economía del crimen”.
9. El reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo, transformado en apoyos efectivos a su participación ciudadana a todos los niveles, ha logrado mejores resultados, en la medida en que se parte de sus propios intereses y expectativas, se trabaja con ellos y se reconocen sus aportes al desarrollo como tal.
10. Las respuestas más pertinentes han sido aquellas que han operado desde enfoques integrales e integrados, asumiendo que estamos ante un fenómeno complejo y multifacético, tratando de incidir en la propia cultura ciudadana, y apostando a la sostenibilidad correspondiente en el tiempo y en el espacio, acotando en paralelo el alcance de las respuestas de corto plazo.

A futuro, habrá que trabajar intensamente para lograr impactos efectivos en estas complejas dinámicas, priorizando las siguientes orientaciones estratégicas para la acción:

1. Definir la “agenda de seguridad” desde las principales instancias políticas de los gobiernos, acotando la incidencia en este campo de los propios cuerpos de seguridad (policías y militares), apostando a la pacificación en el marco del respeto a los derechos humanos.
2. Priorizar el fomento de culturas de paz por sobre la prevención de la violencia, fomentando valores democráticos y de convivencia ciudadana, que fomenten la tolerancia y la resolución pacífica de conflictos entre “diferentes”.
3. Tratar de incidir en la propia cultura ciudadana, contando con información objetiva que permita identificar con precisión las principales motivaciones, comportamientos o actitudes riesgosas de la población, sobre los que habrá que incidir focalizadamente.
4. Tratar de diseñar y utilizar sistemáticamente aquellos mecanismos de regulación y control social que permitan incorporar ciertas normas sociales en las relaciones entre las personas, para rechazar colectivamente, comportamientos, creencias o actitudes riesgosas.
5. Priorizar claramente las estrategias centradas en la prevención primaria de las violencias, operando con todos los jóvenes en general y no solo con los “jóvenes en riesgo” o los que ya han cometido delitos, acotando -por tanto- la prevención secundaria y la prevención terciaria.
6. Fomentar la efectiva articulación interinstitucional de esfuerzos, trabajando mancomunadamente en espacios comunes (como las Escuelas Abiertas) con los mismos jóvenes, aportando recursos y generando oportunidades complementarias y no superpuestas.
7. Mejorar sustancialmente la justicia penal juvenil, implementando y/o fortaleciendo los sistemas correspondientes, para trabajar con los adolescentes infractores de ley, priorizando las medidas alternativas a la privación de libertad y dejando a ésta como “último recurso”.
8. Trabajar sistemáticamente en el fortalecimiento de las instituciones públicas que operan en el campo de la juventud, a través de la generación regular de información y conocimiento especializado, la formación de recursos humanos y la evaluación de planes y programas.
9. Desarrollar campañas comunicacionales sistemáticas y permanentes que permitan acotar sustancialmente los estigmas que pesan sobre las y los jóvenes, generando imágenes positivas y mostrando que -en definitiva- son “nuestra principal riqueza”.
10. Diseñar e implementar un gran Programa de Cooperación Regional en este campo, que pueda contar con adecuadas asignaciones presupuestarias y el apoyo prioritario de la cooperación internacional disponible, destinado a fortalecer capacidades y sistematizar experiencias.

Desde luego, este conjunto de orientaciones para la acción, deberán ser transformadas en iniciativas programáticas precisamente diseñadas e implementadas, respondiendo a las especificidades nacionales y locales correspondientes. Y para ello, habrá que contar con la voluntad política y con las capacidades técnicas correspondientes, asumiendo que a los Ministerios de Desarrollo Social les corresponde la principal responsabilidad, aportando diagnósticos rigurosos, promoviendo iniciativas viables, articulando esfuerzos interinstitucionales y profesionalizando al máximo las acciones a desplegar.

Introducción	06
1 – EL CONTEXTO: CRIMEN Y VIOLENCIA EN AMÉRICA CENTRAL	08
A – ¿De qué hablamos cuando hablamos de jóvenes y de violencias?	08
B – ¿Qué dimensiones y que características básicas tienen estos procesos?	10
C – ¿Cómo se explican estas complejas y perversas dinámicas sociales y políticas?	12
D – Datos objetivos versus percepciones subjetivas: similitudes y diferencias	14
2 – MARAS Y PANDILLAS: POCOS DATOS, MUCHAS SUBJETIVIDADES	16
A – ¿Cómo se explica la existencia de las pandillas?	16
B – ¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las pandillas?: convergencias y divergencias	18
C – ¿Desde qué perspectivas se mira estos fenómenos?	20
D – Finalmente, ¿se puede hacer algo con las pandillas?	22
3 – LAS PRINCIPALES RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO	24
A – El fracaso de los enfoques centrados en la “mano dura”	24
B – Los límites de las respuestas centradas en la promoción de la integración social	27
C – Un caso particular: la violencia escolar y las respuestas brindadas hasta el momento	29
4 – BUSCANDO EXPLICACIONES: EL APORTE DE ALGUNOS INTELECTUALES DESTACADOS	32
A – Miedo líquido: el aporte de Zygmunt Bauman	32
B – Castigar a los pobres: el aporte de Lóic Waquant	33
C – Violencias de Estado: el aporte de Pilar Calveiro	35
D – De la seguridad ciudadana a la seguridad humana: el enfoque de Naciones Unidas	36
5 – LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS ALTERNATIVAS, PERTINENTES Y OPORTUNAS	38
A – Los enfoques centrados en la incidencia en la cultura ciudadana	38
B – El fomento de culturas de paz y de resolución pacífica de conflictos	40
C – Mejorando la gestión de la justicia penal juvenil	43
D – Inversión social, agenda de derechos y afirmación democrática	45
6 – ALGUNAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ACCIÓN	47
A – Escuelas Abiertas: un espacio para la articulación de esfuerzos y la promoción integral	47
B – Fortalecer los sistemas de justicia juvenil y los sistemas de políticas de juventud	49
C – Campañas comunicacionales para la desestigmatización de las y los jóvenes	51
D – Capacitación de recursos humanos y mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación	53
Referencias Bibliográficas	54

Introducción

Las notas que siguen, intentan presentar un panorama sistemático y sintético a la vez, sobre el complejo vínculo entre jóvenes y violencias en América Central, revisando las principales características de estos relevantes procesos y las principales respuestas brindadas hasta el momento desde las políticas públicas, para ofrecer seguidamente algunas conclusiones y recomendaciones que permitan definir una estrategia integral en este campo para los próximos 5 a 10 años, que pueda ser implementada por los gobiernos de la región.

El texto se formula a pedido del Gobierno de Honduras, sede de este Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, y debe ser considerado como complementario del texto central presentado por el Equipo Técnico de CLACSO, centrado en el análisis de las diferentes estrategias de inclusión social de jóvenes en América Latina y el Caribe (Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013), en cuyo marco estos temas son analizados pero con un desarrollo más acotado.

En la primera parte, procuramos sintetizar la reflexión más teórica sobre estos temas, procurando responder satisfactoriamente algunas preguntas básicas: ¿de qué hablamos cuando hablamos de jóvenes y de violencias?; ¿qué dimensiones y que características básicas tienen estos procesos?; ¿cómo se explican estas complejas y perversas dinámicas sociales y políticas?; y finalmente, ¿cuánto hay de objetivo y cuánto hay de subjetivo en esta compleja situación?.

En la segunda parte, y dado el evidente espacio que ocupa en estas dinámicas el tema de las “maras” o pandillas, analizamos el fenómeno, tratando de explicar su existencia, procurando dilucidar cómo han evolucionado a lo largo del tiempo, profundizando en las diferentes “miradas” que existen al respecto y tratando de responder a una pregunta clave: ¿se puede hacer algo en relación a estas agrupaciones juveniles?

Una vez caracterizada la situación de la cual partimos (ubicando a los jóvenes en el epicentro de los problemas vinculados con las violencias existentes), en la tercera parte, nos concentramos en las principales respuestas brindadas hasta el momento, analizando el fracaso de los enfoques centrados en la “mano dura” y los límites de las respuestas centradas en la promoción de la integración social, analizando estas dinámicas -en particular- en los ámbitos escolares, escenario en el que se contrastan los enfoques y los impactos de los programas que apuestan a la integración social (las “escuelas abiertas”) y los correspondientes a las que apuestan al control social (las “escuelas seguras”).

En la cuarta parte, tratamos de rescatar algunos aportes claves de ciertos intelectuales y académicos destacados, procurando ubicar las “racionalidades” que existen detrás de las dinámicas de la violencia, incluyendo las reflexiones de Zygmunt Bauman sobre lo que denomina “miedo líquido”, las de Lóic Waquant en torno al sistema carcelario, caracterizado en este enfoque como destinado a “castigar a los pobres”, y las de Pilar Calveiro, sobre lo que denomina “violencias de Estado”, cerrando esta parte con las propuestas del PNUD relacionadas con la pertinencia y la relevancia de pasar del énfasis en la *seguridad ciudadana* al énfasis en la *seguridad humana*.

En la quinta parte, procuramos centrarnos en el análisis de las posibles respuestas alternativas, incluyendo los enfoques centrados en la incidencia en la cultura ciudadana (a propósito de la experiencia colombiana en particular), el fomento de culturas de paz y de resolución pacífica de conflictos como el norte a seguir (revisando varias de las iniciativas actualmente en práctica en este campo) y el mejoramiento de la gestión de la justicia y de las instituciones vinculadas con la juventud, como lo prioritario en el campo de la gestión operativa.

Finalmente, en la sexta parte, brindamos algunas recomendaciones para la acción futura, destacando cuatro en particular: (i) la generalización del modelo de “escuelas abiertas” (como un eje central de la estrategia de prevención); (ii) el perfeccionamiento y el fortalecimiento de sistemas de justicia juvenil (como el principal marco legal en relación a adolescentes en conflicto con la ley); (iii) el desarrollo de campañas comunicacionales, que procuren la desestigmatización de las generaciones jóvenes; y (iv) el desarrollo de más y mejores esfuerzos en el campo de la formación de recursos humanos y la consolidación de rigurosos sistemas de monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos en este campo.

Para la redacción de este informe, hemos revisado una amplia bibliografía analítica (ver las referencias en las páginas finales) y hemos tratado de aprovechar al máximo los múltiples y fructíferos diálogos técnicos y políticos mantenidos con los diferentes “actores” vinculados a estas particulares dinámicas (incluyendo destacadamente a operadores de políticas públicas, representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil y académicos especializados) concretados en una amplia gama de encuentros (talleres, seminarios, conferencias, etc.) realizados en los últimos años, en diferentes países de la región, promovidos a su vez por muchos de dichos actores, tanto nacionales como internacionales.

En particular, resultaron sumamente útiles los informes más actualizados sobre estos temas, producidos por la Oficina Regional de la UNESCO para América Central, sobre “jóvenes y violencias” en El Salvador (FLACSO 2012), Costa Rica (Elizondo 2012) y Nicaragua (Soto 2012), así como el importante aporte formulado por el Proyecto Juventud de la Unión Europea en Guatemala (Asturias coord. 2012). En la misma línea, han resultado de gran utilidad varios informes producidos por otros organismos internacionales (especialmente Banco Mundial 2011, Mockus, Murraín y Villa coord. 2012 y PNUD 2010).

Por lo dicho, quisiera agradecer los aportes brindados por todos ellos, y agradecer al mismo tiempo a la UNESCO, que una vez más me ha confiado esta importante tarea, aclarando -como corresponde en este tipo de ejercicios- que los juicios y comentarios aquí realizados pertenecen exclusivamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO. No aspiro a que las afirmaciones aquí realizadas (desde una óptica comprometida con la defensa y la vigencia de los derechos humanos) sean compartidas unánimemente ni mucho menos, pero espero, eso sí, que las páginas que siguen contribuyan a definir estrategias más pertinentes y oportunas para operar en este campo a futuro (sobre el que tanto se ha escrito y opinado) tanto en el plano nacional de los diferentes países de la región, como en el plano de la cooperación regional entre todos ellos. Si esto se logra, el esfuerzo estará más que justificado.

1 – EL CONTEXTO: CRIMEN Y VIOLENCIA EN AMÉRICA CENTRAL

Analizar los vínculos entre jóvenes y violencias siempre resulta difícil, pero lo es todavía más cuando ello debe hacerse en contextos críticos como el centroamericano en la actualidad. Comencemos, entonces, con una caracterización de estas dos dimensiones, en el contexto correspondiente, para luego pasar a analizar los temas centrales de este informe.

A – ¿De qué hablamos cuando hablamos de jóvenes y de violencias?

Para empezar, importa recordar que la condición juvenil es, ante todo, histórica y cultural, lo que significa que es mucho más que un simple fenómeno biológico vinculado con la edad de las personas. En realidad, solo es posible caracterizar a las y los jóvenes en su contexto histórico y espacial correspondiente, teniendo en cuenta centralmente los principales parámetros culturales que caracterizan a una sociedad, en un momento preciso de la historia y en un lugar también preciso de la geografía.

No es este el lugar para hacer una presentación, siquiera sintética y esquemática, de las raíces y los procesos que han llevado a que la región centroamericana sea lo que hoy es, pero lo cierto es que los temas que queremos analizar deben ubicarse en el contexto correspondiente, recordando que estamos en una región que se caracteriza por agudos cuadros de marginación, pobreza y exclusión de una gran parte de la población (fruto de los modelos de desarrollo puestos en práctica en los últimos 200 años) y ante sociedades altamente dependientes (sobre todo de los Estados Unidos), que vivieron hace apenas un par de décadas agudos conflictos armados y que los respectivos procesos de paz siguen teniendo varias asignaturas pendientes de gran relevancia.

Se trata, además, de una región en la que conviven una gran cantidad de pueblos originarios, junto con sectores poblacionales que se fueron afincando en sucesivas oleadas migratorias, y que en sucesivas generaciones se han ido mezclando y transformando, por lo que conforman sociedades pluriculturales y multiétnicas, que necesariamente deben sostenerse y crecer sobre la base del respeto y la valoración de la diversidad. Si a ello le agregamos que existen marcadas diferencias entre países, sobre todo entre los pertenecientes al denominado “triángulo norte” (El Salvador, Honduras y Guatemala) por un lado y los tres más ubicados hacia el sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) por el otro, las complejidades para el análisis y el desarrollo de políticas públicas, son más que evidentes.

Dicha diversidad está presente, lógicamente en el mundo de las y los jóvenes centroamericanos, y como se sabe, no es lo mismo ser joven para una muchacha indígena o afrodescendiente que habita en áreas rurales y es analfabeta, que para un muchacho blanco de clase alta que habita en las ciudades más grandes y cuenta con estudios universitarios, por citar solo dos de las condiciones más extremas en este sentido. En medio de ambas, existe una gran variedad de situaciones específicas, que incluyen a jóvenes estudiantes y trabajadores, que adhieren o no a alguna religión en particular, que pertenecen o no a familias integradas según el patrón considerado normal (esto es, con ambos padres presentes en el hogar y algunos pocos hermanos), que participan o no activamente en las dinámicas económicas, sociales y políticas de sus respectivas sociedades, etc.

En todo caso, y para fines estrictamente prácticos, asumiremos que son jóvenes aquellas personas de ambos sexos que han salido de su infancia (a través del correspondiente proceso de maduración biológica y psicológica) y todavía no han completado el proceso de emancipación y autonomía, propio de la condición adulta (en lo fundamental, habiendo completado su formación básica, obtenido un empleo remunerado y formado un hogar independiente), sabiendo que estos procesos se concretan en plazos diferentes y a través de ritmos también muy diferentes, según sean las condiciones del entorno y el grupo de jóvenes que consideremos en particular, y asumiendo que en no pocos casos estaremos ante personas que podemos considerar jóvenes por su edad (entre 15 y 24 años, según Naciones Unidas) pero que seguirán sin completar el ciclo correspondiente para asumir la condición adulta como tal, en algunos de sus componentes claves.

Por su parte, tampoco es simple definir que es (y que no es) la violencia. Por nuestra parte, preferimos asumir la definición aportada por la OMS, que sostiene que la violencia se define como *“el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”* (Krug, Dahlber, Mercy, Zwi y Lozano 2003). De este modo, la violencia no se reduce al mero uso de la fuerza ni se relaciona exclusivamente con lesiones físicas, abarcando -por tanto- un espectro mucho más amplio al respecto. Es en este marco que tenemos que ubicar nuestro tema en particular.

Para ello, importa recordar que prácticamente todos los estudios serios sobre el tema, sostienen que no es pertinente hablar de “violencia juvenil”, ya que dicha denominación -como tal- es discriminatoria, en la medida que centra las responsabilidades del problema en los propios jóvenes, asumiendo que solo se los debe considerar como “victimarios”. Alternativamente, se prefiere hablar de jóvenes y violencias (en plural) haciendo referencia a la necesidad de reconocer la enorme variedad de jóvenes (según sexo, edad, residencia, condición social, etc.) y de situaciones que se encierran en el término “violencia”, asumiendo que los jóvenes también son “víctimas”, en el marco de estos complejos procesos.

Desde este ángulo, se sostiene con sólidas evidencias que la violencia que realmente debiera preocupar es la que existe en las sociedades en su conjunto (conflictos armados, enfrentamientos entre bandas rivales, conflictos sociales, etc.) y en algunos de sus espacios relevantes (como la violencia doméstica o intrafamiliar) o en torno a ciertos grupos poblacionales en particular (la violencia contra la mujer, por ejemplo). En la misma línea, desde este ángulo se rechaza la estigmatización de las y los jóvenes, construida sobre todo a partir del manejo irresponsable de estos temas, principalmente desde algunos grandes medios de comunicación.

Las condiciones específicas con las que se desarrollan estas diferentes manifestaciones de violencia, varían de región en región y de país en país (y aún dentro de cada uno de ellos). Pero más allá de estas especificidades, en todos los países de la región se puede constatar, fácilmente, la vigencia generalizada de una *cultura de la violencia*, que lleva a que prácticamente todos los conflictos (hasta los más acotados e irrelevantes) se “solucionen” por vías violentas. Por lo dicho, el tema debe ser encarado asumiendo sus complejidades y eludiendo las simplificaciones.

B – ¿Qué dimensiones y que características básicas tienen estos procesos?

Varios informes, sobre todo producidos por organismos internacionales, han tratado de dimensionar estos fenómenos. Es el caso, por ejemplo, del informe del Banco Mundial (2011) que comienza su Resumen Ejecutivo, con una frase bastante elocuente:

“El crimen y la violencia constituyen el problema clave para el desarrollo de los países centroamericanos. En tres países -El Salvador, Guatemala y Honduras- los índices de crimen y violencia se encuentran entre los tres más altos de América Latina. En los demás países de la región -Costa Rica, Nicaragua y Panamá- los niveles de crimen y violencia son significativamente menores, pero un aumento sostenido de los índices de violencia en años recientes es motivo de preocupación. Existen razones para ello. A fin de poner en contexto la magnitud del problema, la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (es decir, menos de uno por día) y Centroamérica registró 14.257 asesinatos (es decir, casi 40 por día)”.

Otros estudios (por ejemplo, PNUD 2010) plantean un panorama más o menos similar, y sin duda, la situación se ha complejizado aún más en los últimos años, por lo cual, si se tiene en cuenta que desde 2008 la crisis económica internacional ha impactado negativamente en la región y el crimen organizado se ha expandido (el aumento de los flujos de narcotráfico se han incrementado, al igual que las deportaciones desde Estados Unidos que han impactado en el número de miembros de las principales pandillas) puede explicarse fácilmente por qué han aumentado los niveles de violencia en casi todos los países de la región.

Pero ello no ha ocurrido del mismo modo en todos los países de la región centroamericana. De hecho, en algunos países esta evolución negativa ha sido más grave y evidente (como, por ejemplo, en Honduras), mientras que en otros, pareciera que la situación tiende a estabilizarse e incluso a revertirse (como, por ejemplo, en El Salvador). De hecho, ciudades como San Salvador, que figuraban en los primeros puestos entre las ciudades más violentas del mundo, ahora se ubican en “mitad de tabla”, mientras que otras, como Tegucigalpa y San Pedro Sula, que no figuraban en los primeros puestos hace tan solo algunos años, ahora sí se ubican en los primeros lugares. La información más actualizada de la que disponemos en este momento, así lo atestigua (ver el cuadro de la página siguiente) con información referida a homicidios por habitante.

Todo esto, sin duda, tiene costos elevadísimos para los países, sus economías y sobre todo, sus habitantes. Cálculos proporcionados por Carlos Acevedo con datos de 2006 referidos a “costos económicos de la violencia” (incluyendo gasto público y privado, desde una perspectiva amplia), indican que éstos se ubicaron en 6.506 millones de dólares, equivalentes al 7.7 % de PIB de la región (Acevedo 2008). Estudios más recientes del ICEFI y concentrados exclusivamente en el “gasto público” (Pino 2011) brindan cifras más acotadas pero igualmente elevadas, que además han evolucionado al alza: mientras en 2007 el gasto en defensa, seguridad y justicia regional equivalía al 2.03 % del PIB (2.405.5 millones de dólares), en 2010 llegaba al 2,37 % (3.490.2 millones de dólares). Las cifras de una y otra fuente, evidentemente, no son comparables, pero en todo caso estamos ante unos niveles elevadísimos en materia de “costos de la violencia”.

Ranking de las 50 Ciudades Más Violentas de Mundo 2011 y 2012

2011				2012			
Posición	Ciudad	País	Tasa de Homicidios	Posición	Ciudad	País	Tasa de Homicidios
1	San Pedro Sula	Honduras	158.87	1	San Pedro Sula	Honduras	169.30
2	Juárez	México	147.77	2	Acapulco	México	142.88
3	Maceió	Brasil	135.26	3	Caracas	Venezuela	118.89
4	Acapulco	México	127.92	4	Distrito Central	Honduras	101.99
5	Distrito Central	Honduras	99.69	5	Torreón	México	94.72
6	Caracas	Venezuela	98.71	6	Maceió	Brasil	85.88
7	Torreón	México	87.75	7	Cali	Colombia	79.27
8	Chihuahua	México	82.96	8	Nuevo Laredo	México	72.85
9	Durango	México	79.88	9	Barquisimeto	Venezuela	71.74
10	Belém	Brasil	78.04	10	Joao Pessoa	Brasil	71.59
11	Cali	Colombia	77.90	11	Manaos	Brasil	70.37
12	Guatemala	Guatemala	74.58	12	Guatemala	Guatemala	67.36
13	Culiacán	México	74.46	13	Fortaleza	Brasil	66.39
14	Medellín	Colombia	70.32	14	Salvador (y RMS)	Brasil	65.64
15	Mazatlán	México	68.94	15	Culiacán	México	62.06
16	Tepic	México	68.05	16	Vitoria	Brasil	60.40
17	Vitoria	Brasil	67.82	17	New Orleans	USA	56.13
18	Veracruz	México	59.94	18	Cuernavaca	México	56.08
19	Ciudad Guayana	Venezuela	58.91	19	Juárez	México	55.91
20	San Salvador	El Salvador	58.63	20	Ciudad Guayana	Venezuela	55.03
21	New Orleans	USA	57.88	21	Detroit	USA	54.63
22	Salvador (y RMS)	Brasil	56.98	22	Cúcuta	Colombia	54.29
23	Cúcuta	Colombia	56.08	23	Sao Luis	Brasil	50.16
24	Barquisimeto	Colombia	55.41	24	Medellín	Colombia	49.10
25	San Juan	Puerto Rico	52.60	25	Kingston	Jamaica	48.48
26	Manaos	Brasil	51.21	26	Belém	Brasil	48.23
27	Sao Luis	Brasil	50.85	27	Cape Town	Sudáfrica	46.04
28	Nuevo Laredo	México	49.02	28	Cuiabá	Brasil	45.28
29	Joao Pessoa	Brasil	48.64	29	Santa Marta	Colombia	45.26
30	Detroit	USA	48.47	30	Recife	Brasil	44.54
31	Cuiabá	Brasil	48.32	31	Valencia	Venezuela	43.87
32	Recife	Brasil	48.23	32	Chihuahua	México	43.49
33	Kingston	Jamaica	47.02	33	San Juan	Puerto Rico	43.25
34	Cape Town	Sudáfrica	46.15	34	Goiania	Brasil	42.01
35	Pereira	Colombia	46.14	35	Puerto Príncipe	Haití	40.10
36	Macapá	Brasil	45.08	36	Victoria	México	37.78
37	Fortaleza	Brasil	42.90	37	Pereira	Colombia	36.13
38	Monterrey	México	40.38	38	Nelson Mandela Bay	Sudáfrica	36.02
39	Curitiba	Brasil	38.09	39	Maracaibo	Venezuela	35.44
40	Goiania	Brasil	37.17	40	ST Louis	USA	35.39
41	Port Elizabeth	Sudáfrica	36.25	41	Baltimore	USA	35.03
42	Barranquilla	Colombia	35.86	42	Curitiba	Brasil	34.08
43	St Louis	USA	35.39	43	Oakland	USA	33.10
44	Mosul	Irak	35.33	44	San Salvador	El Salvador	32.48
45	Belo Horizonte	Brasil	34.40	45	Macapá	Brasil	32.06
46	Panamá	Panamá	31.70	46	Durban	Sudáfrica	30.94
47	Cuernavaca	México	31.42	47	Monterrey	México	30.85
48	Baltimore	USA	31.40	48	Belo Horizonte	Brasil	29.74
49	Durban	Sudáfrica	30.54	49	Brasilia	Brasil	29.73
50	Johannesburg	Sudáfrica	30.50	50	Barranquilla	Colombia	29.41

Fuente: Seguridad, Justicia y Paz. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., México 2012 y 2013 (www.seguridadjusticiaypaz.org.mx)

C – ¿Cómo se explican estas complejas y perversas dinámicas sociales y políticas?

Evidentemente, al momento de explicar por qué el panorama es tan complejo y devastador, se pueden encontrar muchas y muy diversas causas, pero en general, los diagnósticos conocidos son bastante coincidentes.

Según el estudio regional del PNUD (2010), por ejemplo, “el narcotráfico, la criminalidad organizada y las maras o pandillas delictivas son tres actores principales de delitos contra la vida, la integridad o el patrimonio, pero también hay mucha criminalidad no organizada”. En paralelo, el informe agrega que “existen varias clases de delitos silenciados: las principales entre ellas son algunas formas de violencia contra las mujeres y la corrupción grande o pequeña que se apodera del patrimonio colectivo”.

Complementariamente, el informe señala que “las altas tasas de criminalidad (sobre todo en el Triángulo Norte) se deben a la sobreexposición de intensos desajustes en varios subsistemas sociales (familiar, laboral, económico, político, cultural e institucional) agravados por la globalización”. Por si fuera poco, el informe agrega que los sistemas de seguridad y justicia de la región “están desbordados por la alta criminalidad y esto conduce al colapso de los eslabones débiles (por ejemplo, la cárcel), la privatización de la seguridad (y aún de la justicia) y la corrupción dentro del sistema, todo lo cual hace que el sistema sea descoordinado, que su cobertura sea insuficiente e inequitativa y que tenga mala imagen ante la ciudadanía”.

“Durante los veinte últimos años -acota el informe del PNUD- Centroamérica avanzó en la desmilitarización de la seguridad ciudadana y en una serie de reformas (sobre la prevención, la policía y el aparato judicial) pero estas reformas fueron lentas, a veces formalistas, y en general desbordadas por la nueva ola de criminalidad. La ‘mano dura’ y la remilitarización fueron una consecuencia que aún existe en la región”.

12

Por su parte, el informe del Banco Mundial (2011), destaca cuatro factores explicativos:

1. *“El tráfico de drogas es por un lado un promotor importante de los índices de homicidios en Centroamérica y al mismo tiempo el factor principal de los niveles de violencia en la región. Por ejemplo: las áreas consideradas ‘puntos calientes’ (‘hot spots’) del narcotráfico tienden a experimentar índices de violencia de más de 100 por ciento por encima de las áreas que no lo son. Es evidente que la reducción (o prevención total) del tráfico de drogas será la clave en cualquier estrategia regional para combatir la violencia. Dicho elemento es aún más relevante en vista de la magnitud de los flujos de drogas en toda la región. Se estima que 90 por ciento de la cocaína que llega a los EE. UU. viene a través del corredor centroamericano. Los flujos financieros relacionados también son enormes y el valor agregado del flujo de cocaína del corredor centroamericano alcanzaría al 5 por ciento del PIB regional”.*
2. *“Hoy en día, la violencia juvenil y las maras son una preocupación fundamental en Centroamérica. Los hombres de entre 15 y 34 años de edad constituyen la abrumadora mayoría de las víctimas de homicidio y también forman parte de las maras juveniles. Existen*

más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15 por ciento de los homicidios se relacionan con las maras). Además, resulta muy escasa la información confiable que se relaciona con el papel de las maras juveniles en el comercio de narcóticos. A fin de resolver los problemas de violencia juvenil y de las maras, los diseñadores de políticas, en el corto plazo, deberían basarse en programas exitosos que se han implementado en otros países y regiones, y poner en práctica programas de desarrollo y orientación en la temprana infancia, intervenciones para aumentar la retención de jóvenes de alto riesgo en escuelas secundarias y la apertura de escuelas nocturnas y los fines de semana que ofrezcan a los jóvenes actividades para que ocupen su tiempo libre constructivamente”.

3. *“Disponibilidad de armas de fuego. Las largas guerras civiles y el aumento en la importación de armas de fuego en los años posteriores a la guerra interna, han dejado a Centroamérica sumergida en armas. Estudios independientes indican que aproximadamente 4,5 millones de armas pequeñas se encontraban en la región en 2007, la gran mayoría de las cuales eran ilegales. Debido a lo anterior, las armas a menudo se utilizan en los crímenes violentos. Un estudio de 2008 del Small Arms Survey, con sede en Ginebra, reveló que las armas de fuego estaban presentes de manera abrumadora en incidentes reportados como crímenes violentos en Guatemala. En El Salvador se encontraron resultados similares”.*
4. *“Débiles instituciones de justicia limitan la eficacia en el castigo y prevención del crimen y la violencia. Las debilidades institucionales dan como resultado un bajo porcentaje de crímenes resueltos, cuyo perpetrador es castigado. Por ejemplo, en 2006 en Honduras se presentaron 63.537 denuncias penales, de las cuales 49.198 se remitieron a investigación y solamente 1.015 terminaron en condena. Aun con lo anterior, se considera que la poca cantidad de denuncias es un problema importante en Centroamérica, debido al bajo nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Poder Judicial. Quizá el obstáculo más importante en la región para la elaboración de políticas basadas en datos reales, es la falta de estadísticas confiables”.*

El diagnóstico del Informe 2007 de la Oficina contra la Droga y el Crimen de las Naciones Unidas, es todavía más enfático (y subjetivo) en el señalamiento de causas y explicaciones:

“Varios países de la región son vulnerables debido a factores socio-económicos resultado de ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a una gran cantidad de armas, y un ambiente inestable post-conflicto. Estos factores sociales agravan, asustan a los inversionistas y promueven la fuga de capital doméstico y de grandes cerebros. Mientras muchos turistas sueñan con visitar Centroamérica, el sueño de muchas personas en esta región es de abandonar este lugar. Mientras que el crimen y la corrupción reinan y el dinero de drogas pervierte la economía, el Estado ha perdido el monopolio sobre el uso de la fuerza y los ciudadanos no confían más en sus líderes y en las instituciones públicas. Como resultado, el contrato social se desmorona y la gente toma la ley por sus propias manos, tanto para protegerse como para cometer delitos” (UNODC 2007).

D – Datos objetivos versus percepciones subjetivas: similitudes y diferencias

El tema, sin duda, tiene muchas aristas de gran complejidad. Una de ellas, tiene que ver con la distinción entre datos objetivos y percepciones subjetivas, respecto a lo cual, la empresa de estudios de opinión pública LATINOBAROMETRO ha aportado, recientemente, un riguroso estudio (Lagos y Dammert 2012) que sostiene -en su propio título- que la seguridad ciudadana es “el problema principal de América Latina”, en la medida en que eso es lo que sostiene la mayor parte de los entrevistados, en 11 de los 18 países incluidos en las encuestas realizadas, en porcentajes que van del 20 % para Perú al 61 % para Venezuela, con un promedio del 28 % en la región.

Cinco de los seis países centroamericanos, están entre los 18 que consideran que éste es su principal problema y sólo los entrevistados en Nicaragua, consideran que su principales problemas son económicos (33 % de los entrevistados se pronuncian en este sentido, mientras apenas el 3 % sostiene que el principal problema es la delincuencia y apenas el 1 % dice que el principal problema son las pandillas). Por su parte, en El Salvador, el 40 % de los entrevistados sostienen que el principal problema es la delincuencia, a lo que se suma otro 11 % que considera que el principal problema son las pandillas, totalizando un 51 %, porcentaje similar al que se recoge en Guatemala, pero en este caso, constituido por un 30 % que prioriza la delincuencia y un 21 % que hace lo propio con las pandillas. Costa Rica, en cambio, ubica a la delincuencia en el primer lugar con 45 % y le otorga a las pandillas otro 5 %, en tanto en Honduras, las cifras respectivas son 30 y 5 % respectivamente, similares a las de Panamá, que se ubican en el 33 y el 1 % respectivamente.

Pero el estudio de Latinobarómetro no se queda en este dato general, sino que indaga, además, en los diferentes componentes de las percepciones dominantes en la opinión pública de los diferentes países de la región, con lo cual, se pueden apreciar diferencias notorias en varios de los planos analizados. Así, por ejemplo, el estudio mide las “tasas de victimización”, esto es, el porcentaje de entrevistados que declara que él mismo o algún familiar o vecino cercano han sido víctimas de algún delito recientemente, mostrando que en el promedio latinoamericano ello ha ocurrido con uno de cada tres entrevistados. Sin embargo, cuando las cifras se abren por país, puede constatarse que ello ha ocurrido apenas con el 18 % de los panameños, con el 27 % de los salvadoreños, el 31 % de los nicaragüenses, el 35 % de los guatemaltecos, el 36 % de los hondureños y el 38 % de los costarricenses. Y al comparar tasas de victimización con percepción de problemas de seguridad, delincuencia y pandillas, el estudio constata que hay cuatro países donde la primera es menor que la segunda (El Salvador 27 a 51, Guatemala 35 a 51, Panamá 18 a 34 y Costa Rica 38 a 50), mientras en uno (Honduras) ambas dimensiones son similares (36 y 35) y en otro (Nicaragua) las tasas de victimización son notoriamente superiores a las percepciones de la inseguridad como principal problema (31 a 4).

En la misma línea, la encuesta pregunta si vivir en el país es cada vez más seguro, igual o más inseguro, al tiempo que pregunta otro tanto respecto a si la delincuencia ha aumentado, ha permanecido igual o ha disminuido, en relación al pasado. En todos los casos, las respuestas que destacan que vivir en el país es cada vez más inseguro y que la delincuencia ha aumentado, son ampliamente mayoritarias. Así, en Costa Rica, responden de este modo el 66 y el 93 % de los

entrevistados respectivamente, al tiempo que ello ocurre con el 49 y el 76 % de los salvadoreños, con el 57 y el 77 % de los panameños, con el 71 y el 91 % de los guatemaltecos, el 62 y el 80 % de los hondureños, y el 32 y el 81 % de los nicaragüenses. A los autores del informe les llama la atención, en particular, el caso de Costa Rica, que aunque es “considerado uno de los países más seguros de la región, presenta altos porcentajes de población que considera que la situación está peor. Esta situación puede vincularse con un problema de expectativas -sostiene el informe- ya que en la mayoría de países considerados tradicionalmente como seguros, el incremento de los delitos parece tener una consecuencia mayor en la percepción de los sujetos respecto a esta realidad”. El caso contrario sería el de Colombia, se argumenta, donde los problemas reales son grandes pero la opinión pública percibe mejoras en el tiempo, con lo cual, las distancias entre datos objetivos y sensaciones subjetivas es menor.

“La paradoja –dice Gabriel Kessler- es que, en una sociedad democrática, el miedo al crimen instalado como problema público no favorece al poder público, sino que lo damnifica” (Kessler 2009). “Esto sucede -acota el informe de Latinobarómetro- porque a mayor temor, mayores serán las demandas por seguridad, como consecuencia los gobiernos suelen responder con mayor control, reflejado en la promesa de más policías y más cárceles, lo cual no sólo no resuelve el problema, sino que también implica mayores costos económicos, y cuando la promesa no se cumple, erosiona la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas. Esto a su vez erosiona la gobernabilidad” (Latinobarómetro 2012). Así, el temor a ser víctima de un delito es señalado por el 50 % de los costarricenses, el 45 % de los guatemaltecos, el 42 % de los salvadoreños, el 40 % de los hondureños, el 36 % de los nicaragüenses y el 34 % de los panameños, en una escala que tampoco coincide con la inseguridad objetiva.

Las distancias entre hechos y percepciones se profundizan cuando se interroga a los entrevistados en relación al impacto de las políticas públicas. Así, preguntados acerca de si las políticas contra la delincuencia y contra el narcotráfico los han beneficiado, las respuestas positivas son muy escasas. En relación a la lucha contra la delincuencia, apenas el 2 % de los guatemaltecos, el 3 % de los costarricenses, el 4 % de los hondureños, el 5 % de los salvadoreños, el 6 % de los nicaragüenses y el 11 % de los panameños, responden que han sido beneficiados, en tanto en relación a la lucha contra el narcotráfico, apenas el 1 % de guatemaltecos y salvadoreños, el 2 % de hondureños y costarricenses, y el 8 % de nicaragüenses y panameños, declaran haber sido beneficiados. No obstante, el 22 % de los guatemaltecos, el 36 % de los nicaragüenses, el 37 % de los hondureños, el 48 % de los salvadoreños, y el 62 % de los panameños y costarricenses, dicen que el Estado puede resolver el problema del narcotráfico, a pesar de que muy pocos confían en sus policías: apenas el 15 % de los guatemaltecos, el 20 % de los hondureños, el 32 % de los costarricenses, el 34 % de los salvadoreños, el 44 % de los nicaragüenses y el 45 % de los panameños, y esto teniendo en cuenta que apenas el 7 % de los hondureños, el 8 % de los panameños, el 11 % de salvadoreños y guatemaltecos, el 15 % de los costarricenses y el 16 % de los nicaragüenses, denuncian los delitos que los han afectado.

2 – MARAS Y PANDILLAS: POCOS DATOS, MUCHAS SUBJETIVIDADES

Como queda claro en las descripciones anteriores, todos los informes mencionados destacan el accionar de las “maras” o pandillas juveniles, como uno de los factores explicativos de la violencia existente en la región, por lo que conviene analizar el tema con algún detalle.

A – ¿Cómo se explica la existencia de las pandillas?

Simplificando, claro está, se han desarrollado -básicamente- dos enfoques interpretativos fundamentales, que admiten -obviamente- matices relevantes en ambos casos.

Por un lado, y si bien se ha superado el simplismo de asociar mecánicamente violencia y pobreza, una buena parte de los estudios y de los diseños programáticos conocidos en la región, se han orientado por el paradigma que centra la mirada en las condiciones macro-estructurales que explican el surgimiento y el desarrollo de pandillas juveniles. Este es el enfoque básico -por ejemplo- de los cuatro tomos sobre pandillas en Centroamérica, producidos por las universidades jesuitas y otros informes conexos publicados por la UCA de El Salvador (disponibles en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/pandillas.html>). En la misma línea pueden ubicarse los estudios del ITAM (<http://interamericanos.itam.mx/maras/>).

Desde esta óptica, las intervenciones de política pública deben orientarse a combatir la pobreza y las desigualdades sociales existentes, ofreciendo más y mejores oportunidades (educativas y laborales en lo fundamental) a aquellos jóvenes que por las particulares condiciones de exclusión y estigmatización social en las que viven, necesitan apoyos específicos (alternativos a los que logran desde las pandillas) para poder salir adelante. Esta ha sido, también, la perspectiva de buena parte de los programas impulsados desde las Naciones Unidas y desde diversas ONGs nacionales e internacionales, así como de otros organismos internacionales, como el Banco Mundial.

Desde otro ángulo, y aun reconociendo la incidencia de factores macro-estructurales, los estudios de Mauricio Rubio, producidos desde la Universidad Externado de Bogotá (Colombia) en especial para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sostienen que -en lo fundamental- los jóvenes se vinculan a las pandillas porque éstas ofrecen “sexo, rumba y drogas”, lo cual es muy atractivo, sobre todo para jóvenes excluidos que sufren carencias y estigmatizaciones de todo tipo (ver las referencias bibliográficas al final de estas notas, sobre todo Rubio 2009 y 2007b).

Desde esta óptica, si bien hay que intervenir desde las políticas públicas en función de las principales variables macro-estructurales en términos de “prevención”, hay que enfatizar más y mejor las intervenciones micro-estructurales, en términos de “atención” de jóvenes que se involucran en pandillas. En uno de sus informes más recientes (Rubio 2011) el autor analiza -en particular- el vínculo entre pandillas y religión, haciendo un paralelismo entre la atención que le brindan a este fenómeno las religiones católicas (más inclinadas al enfoque preventivo que busca incidir en lo macro-estructural) y las iglesias evangélicas (concentradas en las intervenciones micro-estructurales que buscan cambios en los individuos concretos).

El debate está lejos de agotarse, y sin duda hay una extensa literatura en respaldo a ambas posiciones, sin que se puedan distinguir agrupamientos claros de ninguna especie, aunque puede afirmarse que los enfoques macro-estructurales son preferidos por quienes trabajan desde la sociología y los enfoques micro-estructurales son preferidos por quienes trabajan desde la psicología y la neurología. Del mismo modo, podrían hacerse lecturas más “políticas” en este sentido, argumentando que los enfoques macro-estructurales priman en el caso de gobiernos “progresistas”, mientras que los enfoque micro-estructurales priman en los gobiernos “conservadores”, pero esto tampoco ha sido documentado sistemáticamente hasta el momento.

Otro ángulo relevante de estos temas, es el vinculado con los tipos y fuentes de datos que fundamentan los diversos enfoques e intervenciones destacadas hasta el momento. Y en este sentido, pueden distinguirse tres tipos básicos de gran relevancia:

- El primer tipo (el más clásico y extendido) es el que se apoya en datos estadísticos “objetivos”, vinculadas con homicidios, accidentes de tránsito, suicidios, violencia doméstica, etc. (ver Waiselfisz 2008). Prácticamente en todos los países de la región se llevan registros de este tipo, pero solo en unos pocos son registros totalmente confiables, ya que en varios casos hay fuentes diversas para un mismo indicador, que “midan” ciertos fenómenos de modos diversos.
- El segundo tipo, que vino a complementar los registros estadísticos clásicos, es el que gira en torno a las encuestas de victimización, que se han ido generalizando en todos los países de la región en la última década, y que tratan de registrar las “percepciones” (subjetivas por definición) de la opinión pública en general y de quienes han sido víctimas o conocen familiares o amigos o vecinos que han sido víctimas en el marco de ciertos delitos.
- Y últimamente, se han sumado otras técnicas de recolección de datos, que tratan de incorporar -también- la perspectiva de los “victimarios” (o sea, de quienes cometen delitos tipificados legalmente o simplemente reconocidos socialmente como tales), que se están recogiendo a través de las denominadas “encuestas de auto-reporte”. Quien más intensamente ha utilizado esta técnica es -precisamente- Mauricio Rubio.

Lo dicho dista de ser un tema de interés exclusivamente para especialistas, pues según sean las fuentes y tipos de datos que se utilicen, se puede llegar a conclusiones totalmente diferentes, y en algunos casos, incluso, se pueden generar fenómenos sociales de gran relevancia, como lo es el que diferencia la *inseguridad propiamente dicha* (medida de los modos más objetivos posibles) de la *sensación de inseguridad* (medida a través de técnicas asumidamente subjetivas) fenómeno que atraviesa todos los debates en la actualidad.

Y en paralelo, probablemente gran parte del debate entre quienes enfatizan factores macro-estructurales y quienes centran la atención en factores micro-estructurales, esté “sesgado” (precisamente) por el tipo de fuentes que se utilizan para analizar estos complejos fenómenos sociales. Así, la “tolerancia cero” y la “mano dura” se fundamentan en buena medida en la “sensación de inseguridad” (muchas veces provocada o al menos amplificadas por campañas comunicacionales explícitamente dirigidas a conseguir este tipo de impactos), mientras que en paralelo los enfoques más “sociales” se apoyan centralmente en “datos objetivos”, al tiempo que los enfoques que destacan la relevancia de los factores ligados a “sexo, rumba y drogas” se apoyan centralmente en las percepciones de los propios pandilleros (auto-reportes).

B – ¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las pandillas?: convergencias y divergencias

Prácticamente todos los estudios disponibles coinciden en sostener que el origen de muchas de las pandillas juveniles existentes en América Latina (y muy especialmente las maras centroamericanas) se vincula con los fuertes procesos migratorios, relacionados en lo fundamental con los Estados Unidos. Así, buena parte de estos fenómenos se generaron en el norte y fueron “exportados” al sur, a través -fundamentalmente- de las deportaciones masivas puestas en práctica en las últimas décadas. Esto ha tenido luego, impactos indirectos en otros países, como ha ocurrido con muchas pandillas “latinas” que se han ido generando en Europa, fundamentalmente en España e Italia, en el marco -nuevamente- de los fuertes procesos migratorios registrados en los últimos años (Botello y Moya 2005, citado por Rodríguez 2012).

Pero a los efectos de lo que queremos resaltar aquí, lo relevante es discernir hasta qué punto estas pandillas han ido evolucionando en dos esferas particularmente críticas: (i) los niveles de violencia con que actúan; y (ii) sus vínculos (reales o no) con el crimen organizado. La literatura disponible parece coincidir -en gran medida- en que la mayor parte de las pandillas actuales son más violentas que las primeras (más centradas en la generación de espacios de socialización entre pares) y en que se han ido vinculando crecientemente con el crimen organizado. Y también se coincide en explicar lo primero por la gran represión desatada contra ellas (lo que las obligó a defenderse con más armas y estrategias similares) y en explicar lo segundo por la creciente contratación -sobre todo desde los carteles del narcotráfico- de las pandillas para la realización de ciertos “trabajos sucios” en el marco de sus actividades ilegales.

También hay coincidencia (importa mencionarlo) en que ni lo uno ni lo otro ocurre con todas las pandillas, primando en general los enfoques que distinguen entre tipos de pandillas, al menos en términos de grados de organización y tipos de prácticas predominantes: (i) socialización entre pares, sobre todo entre adolescentes, (ii) auto-protección entre jóvenes, y (iii) vínculo con el crimen organizado de quienes ya no son tan jóvenes. Autores como Carlos Mario Perea, por ejemplo, ha insistido en este sentido, estudiando las pandillas de Colombia y de México en particular, y otro tanto han hecho algunos autores en relación a las pandillas centroamericanas (como Rocha y Savenije, entre otros), destacándose -en varios casos- que dichas diferencias también se pueden establecer en términos territoriales (formas más elementales en la calle, estructuras más organizadas en las cárceles y vínculos fluidos con el narcotráfico entre los migrantes (sobre todo, los que van a Estados Unidos).

En esta evolución, por cierto, han incidido fuertemente los respectivos contextos espacio-temporales, esto es, las circunstancias económicas, sociales y políticas que han primado en las diversas etapas en que estos fenómenos han tenido más o menos auge y han sido analizados con cierta rigurosidad. Así, todo parece indicar que las crisis económicas, la mano dura y las deportaciones han incidido negativamente en la mayor parte de los casos, al tiempo en que las coyunturas de cierto crecimiento económico, acompañadas de caídas en el desempleo y relativización de las respuestas más duras, han favorecido cierto apaciguamiento de la actividad de las pandillas, o al menos una disminución de los grados de violencia que se despliegan a partir de

la presencia pública de estas agrupaciones juveniles, en sus vínculos con la policía en particular y con la sociedad en general.

Pero el fenómeno de las pandillas juveniles en América Latina es, además de complejo, muy diverso. Los “chavos banda” mexicanos tienen poco que ver con las “maras” predominantes en América Central, y ambos grupos son diferentes de las pandillas que predominan en algunos países andinos (como Colombia, Ecuador o Perú) y aún de las que se conocen en el Cono Sur, especialmente en Brasil y Argentina, pero también en Chile y Uruguay, predominantes como “barras bravas” en el fútbol. Hasta dentro de un mismo país, existen diferencias marcadas (como en México y Brasil, por ejemplo) y esto es válido también en Centroamérica (el “triángulo norte” es bien diferente a Costa Rica, Nicaragua y Panamá).

Algunos de los análisis comparados realizados últimamente, sobre todo en el marco de algunos foros y seminarios realizados en diversos contextos específicos (por ejemplo, Cervino coord. 2011, Moro ed. 2006, Valenzuela coord. 2006 y Varios Autores 2004c) han permitido constatar semejanzas y diferencias relevantes. Entre las primeras, suelen destacarse: (i) el perfil de los miembros de las pandillas (muy similar en la mayor parte de los casos), (ii) el tipo de rituales que suelen desarrollarse en su interior y (iii) el tipo de acciones que despliegan, sobre todo en lo que atañe a la apropiación de espacios públicos y a la relación con instituciones públicas claves, como la policía y la justicia. Entre las diferencias, por su parte, suele destacarse lo que podríamos llamar la “durabilidad” o “permanencia” de los pandilleros en estas agrupaciones. Así, mientras que en las maras centroamericanas (por ejemplo) suele destacarse que es prácticamente imposible “salirse” (lo que lleva a que sus miembros hagan una verdadera “carrera” como pandilleros), en Argentina, por ejemplo, se ha llamado la atención con lo que Kessler llama “delito amateur”, esto es, la pertenencia “transitoria”, por definición, de los pandilleros en estas agrupaciones, sin que todos los “amateur” (ni mucho menos) se transformen luego en “profesionales”.

Desde este ángulo, se podría afirmar que mientras en países que cuentan con mecanismos y políticas públicas que logran cierta integración social efectiva (como en el caso de la mayor parte de los países del Cono Sur) la actividad pandilleril es transitoria (sobre todo en coyunturas de expansión económica -como en la actualidad- en cuyo marco la presencia pública de los “pibes chorros” disminuye notoriamente), en países donde las crisis son persistentes (como en el triángulo norte centroamericano, por ejemplo) la actividad pandilleril se arrastra más en el tiempo y amenaza con transformarse en cierta “profesión” vinculada al delito, al menos para una buena parte de estos jóvenes. En otros casos, las pandillas podrían estar proliferando y desarrollándose en contextos de procesos de expansión económica sin políticas sociales compensatorias a la altura de las posibilidades que brinda -precisamente- el crecimiento económico (Perú y Panamá, por ejemplo) en medio de profundos desajustes territoriales y sociales y en el marco de fuertes conflictos políticos, atravesados incluso por cuestiones étnicas y ambientales de gran complejidad y aguda incidencia al respecto. Esto estaría generando, incluso, nuevos fenómenos, como el desarrollo de pandillas en contextos rurales, y la creciente presencia de mujeres jóvenes en las pandillas que se expanden exponencialmente en medio de tales contrastes, sin que existan herramientas para manejos “civilizados” de los mismos.

C – ¿Desde qué perspectivas se mira estos fenómenos?

Un aspecto adicional particularmente relevante, al momento de intentar diseñar enfoques interpretativos y respuestas operativas pertinentes y oportunas para el futuro, es el vinculado con los enfoques estratégicos que han coexistido en la dinámica de las políticas y los programas puestos en práctica en todos los países de la región latinoamericana (y en Centroamérica en particular) y que conviene presentar -esquemáticamente- diferenciando al menos los enfoques centrados en la “seguridad ciudadana”, en la “salud pública”, en los “derechos humanos” y en los “costos” de la violencia y su tratamiento.

El *enfoque de seguridad ciudadana*, predominante en las Secretarías de Seguridad, observa el complejo vínculo entre jóvenes y violencia con un importante sesgo simplificador. En este enfoque, la presencia activa de jóvenes en escenarios de violencia genera conflictos con la legalidad establecida, entrando en colisión con los derechos establecidos a nivel de las personas, las familias y las comunidades. Aunque estos enfoques permitieron avanzar en la comprensión del fenómeno de la violencia, sus logros efectivos han estado lejos de los objetivos definidos en la etapa de diseño. Al parecer, las principales explicaciones se relacionan con la escasa posibilidad de romper efectivamente con el patrón que asimila violencia y conflicto y con las inercias -difíciles de romper en la práctica- con las que operan las principales instituciones relacionadas con estas dinámicas (especialmente la policía y la justicia).

Por su parte, el *enfoque de salud pública*, predominante en las instituciones sociales públicas en general, postula claramente la necesidad de superar resueltamente dichas limitaciones, insistiendo en que se debe actuar decididamente sobre los principales *factores de riesgo* (limitándolos al máximo) y sobre los principales *factores protectores* (ampliándolos y consolidándolos al máximo). Este enfoque ha logrado concretar importantes aportes al diseño de políticas públicas en estos dominios, pero también ha enfrentado limitaciones importantes, en la medida en que los factores asociados que -en general- son tenidos en cuenta, no incorporan los aspectos más directamente vinculados con el poder (especialmente económico y político) que generalmente tienen una influencia decisiva en el desarrollo de las diferentes formas de violencia.

Desde otro ángulo, el *enfoque de derechos humanos*, predominante en las Defensorías de Derechos Humanos y buena parte de la sociedad civil, mira estas mismas dinámicas desde otra óptica totalmente diferente. A riesgo de simplificar en exceso, podría decirse que el enfoque tiene un marcado sesgo “legalista”, con componentes ampliamente positivos pero a la vez con algunos componentes exageradamente simplistas. Esto es así, en la medida en que el enfoque se construye sobre la base de la legislación nacional e internacional vigente, y se desarrolla con base en la supervisión permanente y sistemática del cumplimiento de las normas establecidas, acompañando la labor fiscalizadora con una función permanente de denuncia de las violaciones que se puedan estar cometiendo en cada caso particular.

Finalmente, los *enfoques más “económicos”*, preferidos en el mundo empresarial y en las Secretarías de Economía y Finanzas, se han tratado de centrar en los costos de la violencia y en la interpretación económica de las actitudes de los delincuentes. Si bien aporta dimensiones relevantes al análisis (comparando costos de diversas políticas públicas, por ejemplo) el enfoque está exageradamente centrado en el tema de los “incentivos y desincentivos económicos”, con lo cual, los aportes que realiza se ven al mismo tiempo limitados, si se los considera aisladamente de los otros aportes reseñados.

Esta variedad de “miradas” sobre un mismo tema, puede parecer trivial y hasta exageradamente “teórica” o “metodológica”, pero no es ni una cosa ni la otra. Por el contrario, tiene una gran

relevancia, pues cualquier medida que se proponga como posible respuesta a la participación juvenil en pandillas y dinámicas asociadas a la violencia y el delito, pueden ser vistas de muy diversas maneras, según sea -precisamente- el enfoque.

Así, por ejemplo, si partimos del enfoque de salud pública y asumimos que la falta de empleo es un factor de riesgo que hay que limitar, y a partir de allí formulamos programas y proyectos que permitan facilitar la capacitación e inserción laboral de los jóvenes, pero lo hacemos a través de estrategias y enfoques que solo permiten ofrecer puestos mal remunerados en el sector informal de la economía, desde el enfoque de derechos humanos se denunciará que con estas iniciativas se violan derechos flagrantemente, y desde el enfoque económico se dirá que son medidas destinadas al fracaso, pues el cálculo económico más elemental llevará a la conclusión que lo que se puede ganar con un empleo así en un mes, puede conseguirse en una noche a través de otras vías, seguramente ilegales.

Mauricio Rubio (2011) hace, en este sentido, un análisis muy interesante, al afirmar que los enfoques que se apoyan en factores macro-estructurales (como en este caso, vinculado con la falta de empleo) son muy limitados, pues si no se logran modificar dichos factores (y ello es muy difícil, obviamente) en definitiva no se logra impactar en ninguna medida en la desvinculación de jóvenes de las pandillas. En su enfoque, a los jóvenes que se vinculan a pandillas, les interesa lo de “sexo, rumba y drogas” y no tanto la educación y/o el empleo, con lo cual, además, se ofrecen “soluciones” que no son atractivas para sus destinatarios, agregando otro factor explicativo al “fracaso anunciado”.

Por su parte, quienes defienden tales orientaciones macro-estructurales sostienen, con sólidos argumentos, que aunque se logre sacar a algunos jóvenes sueltos de las pandillas, entran otros y el problema sigue allí, mientras no se modifiquen -precisamente- los factores estructurales que llevan a la existencia de las pandillas como tal, agregando que -además- son muy pocos los que quieren (y pueden) salir realmente de las pandillas. Si a ello se suma el hecho de que quienes se vinculan a pandillas y participan de dinámicas violentas reñidas con la legalidad vigente, en general no saben hacer mucha otra cosa, las alternativas reales, aún para quienes quieren y pueden salirse, son muy pocas o inexistentes.

Desde luego, la evidencia brindada por las evaluaciones realizadas, permite “saldar” algunos de estos debates. Así, por ejemplo, se sabe que el intercambio de armas por becas de estudio y puestos de trabajo, lejos de disminuir la disponibilidad de armas en manos de las pandillas, promueve un mercado ilegal de armas, pues la que entregan un viernes frente a cámaras de televisión, la reponen el sábado para seguir operando como siempre (Banco Mundial 2007). Y en la misma línea, se sabe que la “tolerancia cero” de Giuliani no fue un factor decisivo para que disminuyera la violencia juvenil en New York, pues cuando se analizan las 50 principales ciudades de Estados Unidos, cruzando vigencia o no de “tolerancia cero” con disminución o aumento de violencia juvenil, se encuentran casos para cualquiera de las combinaciones. Conclusión: la tolerancia cero no explica nada relevante (Levitt y Dubner 2006, citado por Rodríguez 2010).

D – Finalmente, ¿se puede hacer algo con las pandillas?

Llegados a este punto, importa hacerse la pregunta clave: ¿se puede hacer algo con las pandillas? A juzgar por los datos más recientes de estas dinámicas, las leyes anti-maras y los grandes debates públicos sustentados en un exagerado “sensacionalismo” y alimentados sarcásticamente por los grandes medios de comunicación (que en no pocos casos, tienen lazos fuertes con empresas privadas de seguridad) han ido quedando por el camino, pero el problema sigue allí.

Y al respecto, parecen seguir primando los enfoques clásicos: la “mano dura” desde las Secretarías de Seguridad y la “mano amiga” desde las Secretarías del sector social, sin que se estén tejiendo lazos de relacionamiento entre ambas, salvo contadas excepciones. Y en dicho marco, al parecer siguen siendo muy acotadas y poco productivas las experiencias que tratan de “sacar” a los jóvenes de las pandillas. Las “granjas” para rehabilitación han demostrado una inmensa asincronía entre costos y resultados, al tiempo que los intentos promovidos desde las iglesias, logran resultados muy acotados (en cantidad de jóvenes “recuperados” y “durabilidad” o “sostenibilidad” de estos procesos).

Entre las experiencias (más recientes) que buscan integrar la “mano dura” con la “mano amiga”, habría que citar la experiencia brasileña centrada en la creación de las denominadas UPP (Unidades de Policía Pacificadora), presentadas públicamente como la “policía social”, que llega a los territorios controlados por el crimen organizado, inmediatamente después de operar la “mano dura”, para tratar de asegurar la presencia del Estado en dichos territorios y ofrecer la “mano amiga”. En teoría, el enfoque es absolutamente compartible: el combate al crimen tiene que desplegarse con toda la dureza del caso, pero además, hay que operar sobre las condiciones que facilitan que los criminales se apropien de ciertos territorios y ejerzan una influencia decisiva en las poblaciones respectivas, en general viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad, y particularmente en los jóvenes, que son reclutados en dicho marco, en circunstancias en que la “ausencia” del Estado en dichos territorios, inhibe la existencia de alternativas reales al respecto.

La experiencia es reciente, por lo que todavía no se puede decir nada definitivo al respecto, pero algunas evaluaciones iniciales (por ejemplo, Abramovay y Castro 2012) destacan la existencia de brechas importantes entre el modelo teóricamente definido y las prácticas concretas con que dicho modelo es implementado, sobre todo en lo que tiene que ver con la actitud de la policía, que es criticada por gran parte de la población (y especialmente por los jóvenes que viven en las favelas donde tienen presencia las UPPs) por los abusos en el uso de la fuerza y el poder.

En todo caso, es evidente que la heterogeneidad de situaciones es central en este tipo de evaluaciones. En Argentina, por ejemplo, parecería que el fenómeno de los “pibes chorros”, de gran desarrollo durante la crisis de principios de los dos mil, ha ido acotándose de la mano de la recuperación económica (y política) de los últimos años, mientras que en México la situación se agravó notoriamente durante el sexenio pasado, de la mano del empecinamiento del gobierno en “la guerra contra las drogas”, al tiempo que en Colombia, pese a las notables mejorías registradas, la situación se ha vuelto a complejizar, de la mano del resurgimiento del para-militarismo y la falta de control sobre el fenómeno de los denominados “falsos positivos”.

En Centroamérica, la evolución reciente también muestra algunos datos relevantes. Es el caso, por ejemplo, de la promoción y concreción de un “pacto” entre las dos grandes “maras” o pandillas (la MS 13 y la M 18) en El Salvador, que cuenta con cierto auspicio y respaldo (todavía más implícito que explícito) del gobierno nacional, y que está siendo observado atentamente en los países vecinos, tanto por parte de sus respectivos gobiernos como por parte de las propias pandillas.

Aunque no se puede establecer una fecha exacta para señalar el comienzo de este proceso, sí se sabe que salió a la luz pública, con la publicación en marzo del año pasado, de una nota informativa en el periódico electrónico El Faro, que destacaba que además del pacto entre las pandillas, promovido por Monseñor Colindres y Raúl Mijango, se estaba concretando otro pacto con el propio gobierno, que estaba detrás del hecho, promoviendo o al menos apoyando el proceso y tratando de darle sostenibilidad. Desde entonces, los medios de comunicación, nacionales e internacionales, no han parado de destacar -diariamente- la evolución de los hechos más llamativos (no necesariamente los más relevantes) al respecto.

El debate está planteado, y al parecer, hay al menos cuatro enfoques o perspectivas con los que se está procesando: en primer lugar, la perspectiva que se alimenta de los enfoques más directamente represivos, que apuesta a la persecución y al encarcelamiento masivo de “mareros”, y que llevada a sus extremos podría proponerse llegar -incluso- al exterminio; en segundo lugar, se destaca el enfoque que prioriza la aplicación sistemática y rigurosa de la ley, partiendo (prácticamente) de una equiparación entre grupos mafiosos y pandillas juveniles; en tercer lugar, hay que ubicar al enfoque de quien viene “facilitando” el proceso de diálogo entre pandillas y entre éstas y el gobierno y la sociedad salvadoreña, Raúl Mijango, centrada fuertemente en alternativas de inclusión social y respeto a los derechos humanos; y en cuarto lugar, el enfoque predominante en algunas organizaciones de la sociedad civil, que destaca los “límites” de los métodos que se están utilizando (diálogo directo con las pandillas, desconociendo a quienes trabajan desde hace mucho tiempo con ellas) que llevan (según dicen) a que ahora “no se sepa bien que hacer”.

Las tasas de homicidio han bajado notoriamente (de un promedio diario de 15 a uno de 5 a lo largo de 2012) y aunque también está en debate a que puede atribuirse dicho descenso (la policía sostiene que se debe a su eficiente trabajo de control, al tiempo que el Ministro de Justicia y Seguridad Pública sostiene que se debe al pacto entre las pandillas) lo cierto es que se trata de un proceso inédito de gran relevancia, y no solo para El Salvador sino también para muchos otros países latinoamericanos que conviven con estos problemas.

La población expresa que se siente más segura y esperanzada en que el proceso no decaiga, al tiempo que algunos de los principales grupos empresariales comienzan a involucrarse en el respaldo a la iniciativa, que desde enero de este año se centra en la instalación de “santuarios de paz” en algunos municipios, donde se invertirán recursos para la reinserción laboral y social de ex pandilleros y jóvenes en riesgo en general, con el respaldo de la cooperación internacional. Sería muy importante que esto se pueda transformar en la base de políticas públicas más pertinentes, que logren impactar más y mejor en la realidad nacional, disminuyendo también otras muchas formas de violencia y construyendo una sociedad más sustentada en la convivencia pacífica y la resolución no violenta de conflictos, y que esta experiencia se pueda replicar en países vecinos.

3 – LAS PRINCIPALES RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO

Lo dicho hasta el momento, debe ser profundizado, sobre todo en lo que tiene que ver con las respuestas brindadas hasta el momento, analizando en particular las respuestas centradas en la “mano dura” y las centradas en la “promoción de la integración social” de jóvenes.

A – El fracaso de los enfoques centrados en la “mano dura”

Hace ya algunos años, en el marco de una iniciativa de la OPS y la GTZ, se realizaron sendos “estados del arte” sobre estos temas, tanto en relación a un cierto número de casos nacionales como en torno a ciertos ejes temáticos en particular, y como resultado de dicho análisis, se confeccionó un cuadro de doble entrada, analizando los niveles de intervención y el grado de éxito o fracaso de un amplio conjunto de iniciativas programáticas.

	Experiencias Exitosas	Experiencias Innovadoras	Experiencias Cuestionables
Atención Primaria	Escuelas Abiertas de Brasil (Unesco – Ministerio Educación) Fomento de Cultura de Paz en Escuelas (Unesco y Asociados)	Participación Juvenil en Procesos de Presupuesto Participativo Participación Juvenil en Control Social de Políticas Públicas	Campañas “Moralizadoras” a Través de Medios Masivos de Comunicación y de la Educación Formal
Atención Secundaria	Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes Vulnerables	Participación Juvenil en Experiencias de Desarrollo Local y Comunitario	Casas de la Juventud y Clubes Juveniles para “Potenciales Delinquentes”
Atención Terciaria	Sistema de Justicia Juvenil y Medidas Alternativas a la Privación de Libertad en Costa Rica	Sistemas Modernos de Privación de Libertad a Adolescentes en Conflicto con la Ley	Programas de “Mano Dura” y de “Tolerancia Cero” en Centroamérica

Notas Aclaratorias: Atención Primaria: Consiste en las medidas más generales y difusas que tienden a operar mucho antes que ocurran los hechos delictivos, promoviendo acciones de no violencia y el incentivo de caminos alternativos al delito y la violencia. Atención Secundaria: Las políticas y los marcos legales se enfocan a desarrollar medidas centradas en las respuestas más inmediatas a los actos de violencia, dirigidas a grupos o individuos ligados a pandillas juveniles o a grupos similares. Atención Terciaria: Las políticas y marcos legales se orientan a intervenciones centradas en la atención a largo plazo, con posterioridad a los actos violentos, e intentos por reducir los traumas o la discapacidad de larga duración. Experiencias Exitosas: Son aquellas que han sido probadas y evaluadas científicamente y han mostrado resultados e impactos satisfactorios en los jóvenes beneficiarios, en un número suficiente de casos. Experiencias Innovadoras: Son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas de manera preliminar, y han mostrado buenos resultados, pero todavía se carece de un número suficiente de casos. Experiencias Cuestionables: Son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas, en un número suficiente de casos y se ha constatado que no reúnen las condiciones mínimas necesarias como para ser consideradas experiencias exitosas o buenas prácticas.

Como puede apreciarse, las experiencias sustentadas en enfoques preventivos logran más y mejores impactos que las estrategias puramente represivas (la “mano dura”, no funciona).

Diferenciando niveles, incluso, se constata que las experiencias de prevención “inespecífica” (destinadas a todos los jóvenes, en general) son las más eficaces (programas como los de “escuelas abiertas” en Brasil, han logrado impactos sumamente relevantes) y aún en el terreno de las experiencias destinadas a “jóvenes vulnerables”, se han logrado impactos más relevantes desde el apoyo a la inserción laboral y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes. Por su parte, las campañas “moralizadoras”, el fomento de “espacios específicos para la participación juvenil” (casas de la juventud, clubes juveniles, etc.) y los programas de “mano dura”, no han logrado los resultados esperados o han agigantado -incluso- los problemas que se pretendió solucionar. Tampoco han resultado exitosas las experiencias de “rehabilitación” de “mareros”, que han sido -por cierto- sumamente costosas (más detalles en Rodríguez 2006).

Otros estudios complementarios y que sintetizan el conjunto de los conocimientos generados por la OPS y la GTZ (por ejemplo, Abad y Gómez 2008) enfatizan lo que “no funciona” de manera más categórica y específica, diferenciando las intervenciones desplegadas a nivel individual de las que se despliegan a nivel comunitario (ver el recuadro de la página siguiente) y en la misma línea, organismos como el Banco Mundial (2007) se pronuncian claramente, proponiendo “*la reasignación de recursos desde programas que no han funcionado como se esperaba*” y destaca los programas que -de acuerdo a las evaluaciones disponibles- no han funcionado:

- *“Se ha demostrado que las estrategias de ‘mano dura’, como el aumento de la encarcelación de los jóvenes, juzgar a los jóvenes en los mismos tribunales que a los adultos, y ubicarlos en instituciones de reclusión para adultos, fomentan la delincuencia”.*
- *“La recompra de armas no ayuda a reducir la violencia, sino que aumenta la disponibilidad de armas ya que crea un mercado para su adquisición”.*
- *“Se ha probado en reiteradas ocasiones que los programas de tolerancia cero o de choque que se aplican para evitar la violencia o el consumo de drogas no son efectivos”.*
- *“Los campamentos similares a los de entrenamiento militar no tienen efectos significativos en la reincidencia y, en algunos casos, fomentan la conducta violenta y delictual”.*
- *“La construcción de centros juveniles es una metodología costosa de desarrollo integral de los jóvenes que no ha demostrado tener efectos en reducir las conductas de riesgo entre los jóvenes”.*

Alternativamente, el informe enumera once intervenciones que deben considerarse: (i) equivalencia educacional y aprendizaje; (ii) un nuevo modelo de capacitación laboral; (iii) transferencias en efectivo a cambio de la finalización de la educación secundaria; (iv) programas de actividades extraescolares con supervisión; (v) visitas al hogar de familias con niños o jóvenes expuestos a riesgos; (vi) programas de servicios juveniles; (vii) tutorías; (viii) servicios de empleo juvenil; (ix) capacitación en habilidades para la vida; (x) apoyo específico a jóvenes emprendedores; y (xi) complementar intervenciones específicas con políticas más generales que tengan efectos positivos sobre todo en los jóvenes (aumentar los impuestos en los cigarrillos, reducir la disponibilidad de armas, etc.).

¡Alto! Intervenciones con Evidencia de No ser Efectivas

A. Nivel Individual

Capacitación para un uso seguro de las armas de fuego: Esta estrategia - como parte y condición para la compra legal y propiedad de las armas de fuego- esperaba producir un efecto disuasorio y fomentar un uso responsable, pero no ha mostrado efectos significativos sobre los homicidios y lesiones causadas con armas. **Períodos de prueba o de libertad condicional:** Los programas de libertad vigilada o condicional en el que los jóvenes tienen breves encuentros con delincuentes adultos que describen la brutalidad de la vida en la prisión, no funcionan. Numerosos estudios han demostrado que el programa no disuade futuras actividades delictivas o no hay diferencias con el grupo control. Los programas dirigidos a personas jóvenes son más prometedores que los dirigidos a adultos; además, el tratamiento comunitario de reparación de daños parece ser más efectivo que el tratamiento en prisión o en las correccionales. Sin embargo, quedan muchos vacíos respecto a la efectividad del tratamiento correccional en instituciones cerradas, como prisiones, centros, colegios de entrenamiento, y contextos institucionales similares. **Psicoterapia y orientación para infractores y jóvenes en alto riesgo en clínicas o correccionales:** Siendo uno de los pilares del sistema de justicia penal juvenil, el conjunto de instrumentos contra la violencia que afecta a jóvenes conformado por la combinación de psicoterapia individual o de consejería con supervisión estrecha de los jóvenes y coordinación de servicios sociales, ha mostrado ser ineficaz en los estudios meta-analíticos realizados, que demuestran que incluso cuando se aplican cuidadosa y exhaustivamente, los programas que utilizan este enfoque no han logrado efectos positivos sobre la reincidencia, y algunos han tenido efectos negativos significativos, incluidos alcoholismo, desempleo, dificultades en las relaciones de pareja y muerte prematura. **Capacitación en la disciplina y modelo militar:** En comparación con formas tradicionales de reclusión, los campamentos militares no produjeron efectos significativos sobre la reincidencia en tres de cada cuatro evaluaciones, y en cambio aumentó las tendencias a la reincidencia para dos de cada cuatro. Finalmente, la cuarta evaluación puso de manifiesto efectos altamente nocivos para los jóvenes, con un importante aumento en la reincidencia. Los campamentos militares se centran casi exclusivamente en la disciplina física, que desarrolla habilidades muy específicas en vez de una gama más amplia de aptitudes y competencias, restringiendo así la adaptabilidad de los jóvenes a situaciones conflictivas. Además, los campamentos son un espacio donde los jóvenes están expuestos a otros jóvenes más violentos que pueden actuar como modelos, y reforzar positivamente el comportamiento antisocial. **Procesar delincuentes juveniles en prisiones de adultos:** Existen por lo menos siete estudios longitudinales con diseños cuasi-experimentales que muestran porcentajes más altos de reincidencia criminal entre los delincuentes que fueron juzgados y condenados como adultos cuando eran adolescentes que en aquellos tratados por el sistema de justicia juvenil. Las investigaciones hallaron que estos jóvenes encarcelados, y en comparación con los reclusos adultos, son 8 veces más propensos a cometer suicidio, tienen 5 veces más probabilidades de ser víctimas de abusos sexuales, 2 veces más riesgos de ser víctimas de violencia física, y 50% más posibilidades de ser atacados con un arma.

B. Nivel Comunitario

Las intervenciones dirigidas a la comunidad que intentan prevenir la violencia en adolescentes y jóvenes actuando sobre las pandillas juveniles ofreciéndoles programas de extensión y orientación a los miembros de las pandillas, así como actividades comunitarias para encauzar sus metas en dirección a logros socialmente valorados, no son efectivas. Según estudios experimentales en Nicaragua y Estados Unidos, hay pocos indicios de que los intentos por suprimir las pandillas o los programas de “oportunidad” -que proporcionan servicios de orientación, extensión y ayudas para la rehabilitación y reinserción social de los miembros de pandillas-, sean eficaces; incluso algunas intervenciones han causado resultados inesperados y no deseados, como fomentar una mayor cohesión de las pandillas. Otro tipo de intervención que demuestra no tener efectividad, es la reducción de la violencia en adolescentes y jóvenes mediante el ofrecimiento de dinero como recompensa por la entrega de armas de fuego a la policía u otros organismos de la comunidad, en lo que se conoce como “recompra de armas de fuego”, pues hay indicios de que las armas vendidas no son las usadas en los homicidios cometidos por los jóvenes. También son ineficaces las intervenciones apoyadas en la vigilancia civil, que produce arrestos aislados de jóvenes por ofensas menores o de comerciantes minoristas de drogas, pues sólo desplazan los delitos y la violencia a las calles más distantes y no patrulladas.

B – Los límites de las respuestas centradas en la promoción de la integración social

De todos modos, tampoco las respuestas centradas en la promoción de la integración social de jóvenes han dado los resultados esperados, al menos en las dimensiones y los tiempos definidos en lo previo. Este es el balance, al menos, del “estado del conocimiento” sobre educación y trabajo para jóvenes, realizado el año pasado para la Oficina Regional de la OIT para Centroamérica y Panamá (Rodríguez 2012a), dos áreas claves para la integración social de las y los jóvenes, en cuyo marco se constata que el desempleo y el subempleo juvenil duplican y hasta triplican los niveles correspondientes a los adultos. Esto incluso se ha agravado, aún con descensos del desempleo global, en cuyo marco se beneficiaron más los adultos que los jóvenes (CEPAL – OIT 2012).

El panorama descrito muestra que las políticas públicas han tenido -hasta el momento- escasos resultados. En la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con “programas de aprendizaje” que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica. Las evaluaciones realizadas mostraron que estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, en el caso de las y los jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo) pero que ello no ocurrió con los jóvenes excluidos (que no reunían dichas condiciones).

Asumiendo estas limitaciones, varios países procedieron a diseñar e implementar programas de capacitación laboral pensados sobre todo para jóvenes excluidos, contruidos con “enfoque de demanda” (tomando centralmente en cuenta las necesidades de las empresas y las personas) y no con “enfoque de oferta”, asumiendo a su vez que las y los jóvenes excluidos necesitaban contar con formación laboral y social a la vez (para ejercer derechos ciudadanos y no solo para incorporarse al mercado de trabajo), y que dicha formación (complementada con pasantías laborales en empresas reales) debía ser lo más corta posible (entre 3 y 6 meses en total) para que pudieran ser aprovechadas por jóvenes con necesidades perentorias en materia de ingresos. Las sucesivas evaluaciones realizadas mostraron que estos programas lograban mejores resultados, en comparación con los tradicionales programas de aprendizaje, pero seleccionaban a “los mejores entre los excluidos”, mientras que los más afectados por la exclusión social seguían sin ser atendidos adecuadamente, al tiempo que mostraban una escasa “sostenibilidad”, ya que se construían al margen de la institucionalidad existente y solo eran viables con apoyos externos como los que tuvieron en sus comienzos (Abdala 2009, citado por Rodríguez 2012a).

Seguramente, tomando debida nota de estas serias limitaciones, en paralelo se fueron desarrollando -muy acotadamente y solo en algunos países de la región- otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo a través de exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional (Vera 2009, citado por Rodríguez 2012a). Las

evaluaciones realizadas, sin embargo, han constatado también en este caso impactos muy escasos y hasta marginales. En los programas de fomento del primer empleo, por ejemplo, los logros han sido muy acotados, tanto en los casos que se han promovido a través de leyes especiales, como en los que se han impulsado como iniciativas presidenciales que contaron con una gran prioridad en la agenda pública, y aún en los casos donde se establecen “cuotas” en la nómina de empleados en su conjunto, lo que parece demostrar que el diagnóstico que sostiene que el problema tiene que ver con los elevados costos de la contratación de jóvenes para las empresas, no se ajusta a la realidad, por lo que las respuestas de este tipo no brindan soluciones efectivas.

Pero es preciso ir más allá en esta reflexión general, procurando identificar qué tipo de valoraciones hacen las generaciones jóvenes de dos instancias claves de socialización e integración social, como son la educación y el trabajo, sobre todo entre aquellos que pertenecen a familias y comunidades excluidas. Gonzalo Saraví (2009, citado por Rodríguez 2012a) ha realizado algunos aportes sumamente relevantes en este sentido, centrando su mirada en “el debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social”, explorando en particular “las experiencias y el sentido de ambas instituciones entre los jóvenes de los sectores menos favorecidos, así como la presencia paralela de nuevos competidores de creciente capacidad de interpelación y significación”.

En el caso de la escuela, el autor llama la atención sobre el “aburrimiento” de buena parte de los alumnos. “Por lo general -dice Saraví- el aburrimiento en la escuela parece estar vinculado a lo que los jóvenes de sectores populares suelen llamar ‘desastre’ en México o ‘bardo’ en la Argentina. Si bien el ‘desastre’ implica una forma de diversión mediante el quebrantamiento o trasgresión de ciertas reglas establecidas, en esencia mantiene una clara comunión con el aburrimiento. Más que opuestos, ambos son dos formas de manifestar un mismo estado de ánimo: mientras que el aburrimiento expresa el sinsentido desde la pasividad, el desastre lo hace por medio de la acción, del hacer”. En todo caso, esto es relevante porque deriva (casi siempre) en bajo rendimiento o directamente abandono escolar (sobre todo en secundaria) procurando (en muchos casos) contar con recursos propios. Pero ello ocurre en un contexto donde también se han modificado las pautas en materia de trabajo. En palabras del autor, “en los sectores populares el sentido del trabajo se ha movido desde la esfera de la producción para insertarse en el ámbito del consumo”, lo que sumado a las propias carencias de la dinámica de los mercados laborales (informalidad, precariedad laboral, etc.) lleva a limitar su capacidad de incidencia en las generaciones jóvenes.

Estos procesos, además, no son neutros. “Las opciones para los jóvenes más desfavorecidos no se agotan dentro del mercado laboral; así como el trabajo aparecía inicialmente como una alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen alternativas al sinsentido del trabajo: la migración, la evasión, la criminalidad, todas las cuales son formas de una situación común de exclusión”. Evidentemente, acierta Saraví cuando sostiene que “los jóvenes de los sectores más desfavorecidos se organizan en sociedades paralelas, constituidas en las fronteras de la legalidad”. Seguramente, esto explica por qué fracasan muchos de los programas de fomento de la inserción laboral de jóvenes excluidos, estructurados en torno a salarios muy bajos (para desincentivar la participación de jóvenes de estratos medios) que no compiten con las oportunidades que les brinda el delito organizado y/o con alternativas riesgosas (migración, etc.). Es un simple razonamiento económico, que estos jóvenes saben hacer a la perfección.

C – Un caso particular: la violencia escolar y las respuestas brindadas hasta el momento

Los estudios y las investigaciones que en particular se han centrado en el análisis de estos temas al interior de los establecimientos educativos, han permitido -también- contar con un abanico riguroso de elementos de juicio al respecto. Así, al contrario de lo que ha sucedido en países altamente industrializados, que se han concentrado en el análisis de la intimidación (“bullying”) entre iguales, actuando casi exclusivamente al interior de las escuelas, en América Latina hemos tenido que analizar el fuerte peso de los entornos sociales violentos (que inciden en las dinámicas internas de las escuelas) y de la evidente desigualdad social existente (que también se expresa, crecientemente, sobre todo en las escuelas medias) y tratar de actuar en consecuencia. En este marco, el abanico de problemas a encarar es más amplio y complejo, incluyendo no solo las manifestaciones más acotadas de la violencia (la intimidación entre iguales) sino también (y fundamentalmente) las relacionadas con los enfrentamientos entre estudiantes, los daños a la infraestructura escolar, los malos tratos entre profesores y alumnos, la presencia de armas en los colegios, la incidencia del narcotráfico y de las pandillas en la dinámica escolar, los excesos de los guardias policiales al interior y en el entorno de los colegios, y un largo etcétera.

Esto ha llevado a categorizar de diversos modos los problemas más comunes. Así, algunos autores diferencian las expresiones de violencia física, violencia emocional-psicológica y violencia sexual (por ejemplo), mientras que otros han insistido en diferenciar la violencia *en* la escuela (en tanto reproducción interna de manifestaciones violentas más generales), la violencia *contra* la escuela (actos destinados a destruir o al menos dañar la infraestructura y la legitimidad institucional) y la violencia *institucional* (esto es, la violencia que ejerce la propia escuela contra alguno o algunos de sus actores centrales). Otros, en cambio, han priorizado la diferenciación entre violencia estructural y violencia simbólica, incluyendo en la primera categoría temas más “externos” (violencia social, etc.) y en la segunda temas más “internos” (asimilables a los que caracterizan a la violencia institucional), pero esto que puede servir para análisis “macro” es menos útil para el análisis más “micro”. Por ello, algunos otros autores distinguen -más operativamente- cinco manifestaciones de violencia particularmente relevantes: (1) vandalismo (contra las pertenencias de la escuela), (2) disruptividad (contra las tareas escolares), (3) indisciplina (contra las normas), (4) violencia interpersonal (entre estudiantes, profesores, etc.), y (5) criminalidad (actos que tienen consecuencias penales).

En términos más operativos, se sabe que la presencia y el desarrollo de las violencias en la escuela es más probable en establecimientos grandes (difíciles de manejar), que carecen de profesores estables, con normas o muy duras o muy permisivas, y con una composición altamente heterogénea del estudiantado. En general, en este tipo de establecimientos educativos, prima la “ajenidad” por sobre el “sentido de pertenencia” (los estudiantes no sienten a la escuela como propia) y no se cuenta con mecanismos claros de responsabilidad por los actos de violencia que se generan, con lo cual, las respuestas suelen concentrarse en la represión pura y dura o en la permisividad y la impunidad más absolutas.

En el marco antedicho, cabe preguntarse por las mejores estrategias y metodologías para enfrentar las violencias en/contra/de la escuela, especialmente en la enseñanza secundaria, que ha sido afectada en las últimas décadas por dos cambios estructurales fundamentales: la masificación y la heterogeneización de la matrícula, con la entrada masiva de adolescentes de clases medias bajas y bajas, que poco tienen que ver con los típicos estudiantes de clase media y alta con los que históricamente hubo que lidiar. Un Informe del SITEAL ofrece una interesante

perspectiva en este sentido, al afirmar que *“los adolescentes son hoy la gran incógnita de las escuelas medias: inentendibles para unos, curiosos y entusiastas para otros, inquietos, diversos, cambiantes, dan origen a un gran número de interrogantes sobre los que los establecimientos educativos encuentran escasas respuestas convincentes u orientadoras. Como lograr que asuman como propio el proyecto educativo, como interactuar con ellos, cual es la estrategia institucional que permite retenerlos y convertir su paso por la escuela en una experiencia productiva y enriquecedora, son preguntas recurrentes de docentes y directivos, que ponen en evidencia la dificultad de producir una educación de calidad”* (SITEAL 2008).

En tal sentido, el informe revisa como la dinámica de los establecimientos educativos medios sigue ignorando -en la mayor parte de los casos- la relevancia de la labor socializadora de las y los adolescentes que se procesa desde los grupos de pares (las culturas juveniles siguen ausentes en la enseñanza media) y desde las tecnologías de la información y la comunicación (viejas y nuevas) con lo cual, las distancias generacionales entre profesores y alumnos se tornan cada vez más significativas, tornando cada vez más difíciles los imprescindibles diálogos entre profesores y estudiantes, lo cual, en definitiva, empobrece la labor educativa y minimiza los impactos a obtener.

Pero en este panorama general, se han identificado excepciones relevantes, que importa incorporar al análisis, del modo en que lo han hecho algunas investigaciones, procurando identificar las claves del funcionamiento de las denominadas “escuelas eficaces”, que comparadas con otras similares en contextos de exclusión o de grandes carencias en el entorno familiar y social de sus alumnos/as, logran rendimientos superiores a los promedios correspondientes. El trabajo en equipo, el reconocimiento de los estudiantes como jóvenes y como sujetos, la integración de la educación y el mundo del trabajo, la priorización de la formación ciudadana, y la presencia de otros técnicos (orientadores pedagógicos, consejeros estudiantiles, etc.) entre otros, han sido identificados como factores destacados de éxito. En contextos como los que estamos describiendo, las violencias son más acotadas y manejables, en la medida en que se cuenta con personal motivado y capacitado, y con herramientas que permiten encarar los múltiples problemas existentes, apostando fuertemente al mejoramiento del “clima escolar”, al fomento de la convivencia (promoviendo la resolución pacífica de conflictos), promoviendo la ciudadanía y la cultura de paz, y desarrollando habilidades para la vida entre las y los adolescentes, apoyando su empoderamiento y la acumulación de capital social (ver recuadro en la página siguiente).

Desde luego, las “fronteras” entre unas y otras dinámicas, no siempre son claras, al punto que en varios países coexisten, hasta en los mismos establecimientos escolares. En el caso de México, por ejemplo, la SEP trabajó durante el pasado sexenio con dos modelos superpuestos: (i) escuelas inclusivas (similares a las “escuelas abiertas” de Brasil); y (ii) escuelas seguras (con enfoques basados en cámaras de seguridad, controles de mochilas en las entradas de los colegios, fomento de las “delaciones” entre estudiantes, etc.). Mientras en la primera de las experiencias participaron unas 1.000 escuelas (básicas y medias) en la segunda lo hicieron caso 47.000, involucrando a más de 10 millones de alumnos, pero las evaluaciones realizadas muestran que este modelo (escuelas seguras) no ha funcionado (al contrario), mientras el primero logró mejores impactos en términos de integración social y “pacificación” de colegios. Otro tanto ocurrió con las “escuelas abiertas” en Guatemala, durante el gobierno anterior, lográndose también importantes impactos en términos de integración social, pero el nuevo gobierno le ha introducido al modelo original varios ajustes, que podrían cambiar el tipo de impactos obtenidos (Rodríguez 2011c).

Respondiendo a las Violencias en los Establecimientos Educativos

La escuela, al ser un ámbito de influyente reconocimiento para la adolescencia y juventud, debe fortalecerse cualitativamente para cumplir un ejercicio positivo. Los fenómenos de la violencia escolar pueden ser considerados un emergente sintomático que exige la revisión de las estrategias con que el sistema educativo ha cumplido sus objetivos. Los programas de prevención más exitosos apuntan a una reorientación que demanda un reconocimiento más completo de las perspectivas juveniles para aportar a su socialización y formación.

Las reformas de los sistemas educativos y los centros formadores de educadores deben dar prioridad a tales perspectivas para garantizar la promoción del desarrollo de las nuevas generaciones. Ello apunta a la conveniencia de establecer trabajos de incidencia, abogacía y apoyo para el desarrollo de políticas, planes de acción, programas y proyectos en los sectores de gobierno responsables del tema e involucrar a los sectores académicos. Igualmente debe trabajarse en la concreción de las políticas y planes existentes que ya han avanzado en un enfoque debidamente fundamentado, pero que no se están llevando a la práctica de modo efectivo. Aspectos básicos de la orientación en el sistema educativo son :

- La institución educativa debe conocer y reconocer a los adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos humanos generales por su condición de personas y de derechos especiales como seres en proceso de desarrollo.
- La institución educativa debe velar por la protección de los derechos de sus estudiantes, realizando acciones oportunas y eficaces de prevención, detección y seguimiento de toda situación que violente esos derechos.
- La institución educativa, como ente fundamental de socialización debe convocar el cambio social a través de la modificación paulatina de conocimientos, creencias, actitudes y patrones de comportamiento que históricamente han legitimado e invisibilizado el problema de la violencia.
- La prevención y promoción desde el sistema educativo, debe consistir en el aprovechamiento máximo de las oportunidades de la relación inter-generacional con reconocimiento del poder positivo de la población estudiantil, acompañándoles, protegiéndoles, empoderándoles y orientándoles.
- El sistema educativo debe respaldar sus acciones en un ordenamiento jurídico actualizado, cuyos procedimientos y normativas respondan en forma oportuna y efectiva a las necesidades de la población afectada.
- Se debe generar, en y desde el sistema educativo, la construcción paulatina de una cultura de no violencia mediante la protección y promoción de los derechos humanos, así como el desarrollo de habilidades para el ejercicio del poder positivo, las relaciones y la solución alternativa de conflictos desde un marco de acción integral, democrático y permanente.

Fuente: Dina Krauskopf **Estado del Arte de los Programas de Prevención de la Violencia en Ámbitos Escolares.** OPS – GTZ, Lima 2006.

4 – BUSCANDO EXPLICACIONES: EL APORTE DE ALGUNOS INTELLECTUALES DESTACADOS

Llegados a este punto, importa preguntarse si todo esto es el resultado no previsto de planes diseñados con la mirada puesta en la integración social de los jóvenes y la promoción de culturas de paz y convivencia, o en cambio, si son la consecuencia inevitable de procesos más amplios, signados por la exclusión a todos los niveles. Algunos aportes de destacados intelectuales en este campo, pueden ayudar a despejar las dudas correspondientes y a responder tales preguntas.

A – Miedo líquido: el aporte de Zygmunt Bauman

¿Por qué todo esto ocurre de este modo? ¿Estamos ante un crecimiento exponencial del problema o es más un problema de “percepciones” y de “manejos” del fenómeno? Todo parece indicar que los importantes y crecientes niveles de preocupación de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en el mundo entero por la inseguridad, tienen que ver con una amplia gama de fenómenos y procesos, pero casi todos ellos se resumen en la noción de “miedo”. Zygmunt Bauman le ha dedicado uno de sus libros a estos temas y en él realiza un riguroso análisis en el que demuestra que en estas últimas décadas, se ha producido un fuerte pasaje del énfasis en la seguridad social al énfasis en la seguridad personal, junto con una creciente presencia de los que denomina “miedos derivativos”, que pasan a predominar -incluso- sobre los miedos “objetivos”.

“Los seres humanos conocen –según Bauman- una especie de temor de segundo grado, un miedo -por así decirlo- reciclado social y culturalmente (...) que orienta su conducta (...) tanto si hay una amenaza inmediatamente presente como si no. Podemos considerar ese miedo secundario -agrega el autor- como el sedimento de una experiencia pasada de confrontación directa con la amenaza: un sedimento que sobrevive a aquel encuentro y que se convierte en un factor importante de conformación de la conducta humana, aun cuando ya no exista amenaza directa alguna para la vida o la integridad de la persona” (Bauman 2007).

“Los peligros que se temen -explica- (y por tanto los miedos derivativos que aquellos despiertan) pueden ser de tres clases. Los hay que amenazan el cuerpo y las propiedades de las personas. Otros tienen una naturaleza más general y amenazan la duración y la fiabilidad del orden social del que depende la seguridad del medio de vida (la renta, el empleo) o la supervivencia (en el caso de invalidez o vejez). Y luego están aquellos peligros que amenazan el lugar de la persona en el mundo: su posición en la jerarquía social, su identidad (de clase, de género, étnica, religiosa) y, en líneas generales, su inmunidad a la degradación y la exclusión sociales” (ídem).

En la actualidad, todo esto está significativamente sobredimensionado, por los efectos directos que la globalización ha tenido en la dinámica de las políticas públicas, y esto tiene una significación particularmente relevante para nuestro objeto de estudio. Dice Bauman:

“El Estado, habiendo fundado su razón de ser y su pretensión de obediencia ciudadana en la promesa de proteger a sus súbditos frente a las amenazas a la existencia (de dichos súbditos) pero incapaz de seguir cumpliendo su promesa (sobre todo, la de defenderlos frente a los peligros del segundo y el tercer tipo) -o responsablemente capaz de reafirmarse en ella aún a la vista del rápido

proceso globalizador de unos mercados cada vez más extraterritoriales-, se ve obligado a desplazar el énfasis de la protección desde los peligros para la seguridad social hacia los peligros para la seguridad personal. Aplica, entonces, el principio de subsidiariedad a la batalla contra los temores y la delega en el ámbito de la política de la vida, operada y administrada a nivel individual, y al mismo tiempo, externaliza en los mercados de consumo el suministro de las armas necesarias para esa batalla” (idem).

El desmantelamiento de los “estados de bienestar”, las campañas “amarillistas” de los grandes medios de comunicación y el desarrollo de promesas electorales centradas en la “mano dura”, son tres de los ejes sobre los cuales se concreta este perverso proceso.

B – Castigar a los pobres: el aporte de Löic Waquant

La evidencia acumulada desde estas perspectivas es ya abundante y varios especialistas han dedicado importantes esfuerzos intelectuales a documentar y mostrar el perverso vínculo existente entre inseguridad pública e inseguridad social, en línea con los planteos de Bauman que acabamos de sintetizar. Es el caso -por ejemplo- de Loic Wacquant, para quien el giro punitivo adoptado por las políticas penales en las sociedades avanzadas no se limita únicamente al simple binomio de “crimen y castigo” (Wacquant 2009). Se anuncia, en la óptica de Wacquant, el establecimiento de un nuevo gobierno dominado por la inseguridad social y orientado a contener los desórdenes urbanos provocados por la desregulación económica y la conversión de las políticas de bienestar en un trampolín al empleo precario. Dentro de este aparato liberal-paternalista, la policía y la cárcel han recuperado su misión original: amoldar a las poblaciones y los territorios rebeldes para que encajen dentro de los órdenes económico y moral emergentes.

Este libro permite analizar por dentro el gigantesco sistema carcelario estadounidense, donde se originó -evidentemente- el modelo punitivo (erigido sobre las ruinas del Estado caritativo y los guettos negros) que ahora domina en la mayor parte de los países avanzados y en no pocos países del denominado “mundo en desarrollo” (incluidos muchos latinoamericanos) en cuyo marco se multiplican exponencialmente las estadísticas carcelarias, sin que antes ni en paralelo exista un aumento -siquiera mínimo- de los delitos. Wacquant demuestra cómo se ha creado un nuevo gobierno de la inseguridad social que combina el *workfare* restrictivo como el *prisonfare* expansivo, de la mano de los enfoques neoliberales que han impulsado la desregulación económica y la reducción de la asistencia social, en las décadas finales del siglo XX. Para ello, el autor realiza tres grandes rupturas: (i) la ruptura con el binomio del crimen y castigo; (ii) la re-vinculación de las políticas asistenciales con las políticas penales; y (iii) la superación de la oposición consuetudinaria entre enfoques materialistas y simbólicos.

En relación a la primera de dichas rupturas, Wacquant retoma los enfoques de Bourdieu en relación al Estado, asumiendo que éste no es un conjunto monolítico y coordinado al servicio de las clases dominantes, sino un espacio donde distintas fuerzas rivalizan por la definición y distribución de los bienes públicos, que es lo que Bourdieu llama “campo burocrático”. Si esto es así, las cárceles no son una simple respuesta del Estado todopoderoso a quienes cometen delitos; el modelo punitivo es una estrategia de control de sectores sociales marginados y “peligrosos”

(cometan o no, delitos relevantes). En relación a la segunda de las “rupturas” destacadas, Wacquant sostiene que el neoliberalismo es bastante más que promoción del mercado y reafirmación de las prerrogativas del capital; en realidad, *“es un proyecto político transnacional destinado a reconstruir el nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía, desde arriba”*, lo que conlleva la articulación de cuatro lógicas: (i) la desregulación económica (su rostro más conocido); (ii) la descentralización, retracción y recomposición del Estado de Bienestar; (iii) el enfoque cultural de la responsabilidad individual (por sobre cualquier lógica colectiva); y (iv) un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo, *“que penetra en las regiones más bajas del espacio social y el físico para contener los desórdenes y la confusión generados por la difusión de la inseguridad social y la profundización de la desigualdad, para desplegar la supervisión disciplinaria sobre las fracciones precarias del proletariado industrial”*. Y en cuanto a la tercera “ruptura”, Wacquant sostiene (en contraposición a otros enfoques interpretativos) que *“el estado penal invasivo, expansivo y caro no es una desviación del neoliberalismo sino uno de sus ingredientes”*. *“El neoliberalismo -agrega- produce no un recorte del gobierno, sino la instalación de un Estado Centauro, liberal hacia arriba y paternalista hacia abajo, que presenta caras radicalmente diferentes en los dos extremos de la jerarquía social: un rostro bello y atento hacia las clases media y alta, y un rostro temible y sombrío hacia la clase baja”*.

En definitiva, dice Wacquant, *“la miseria de los programas asistenciales y el esplendor de las cárceles y las prisiones en Estados Unidos en este cambio de siglo son las dos caras de una misma moneda”*. *“La penalización de la pobreza -concluye- divide a la ciudadanía según la línea de clases, cercena la confianza cívica de la parte más baja y acrecienta la degradación de los postulados republicanos. El establecimiento del nuevo gobierno de la inseguridad social revela, in fine, que el neoliberalismo corroe, de forma constitutiva, a la democracia”*. Adicionalmente, Wacquant dedica dos capítulos completos a demostrar como el “modelo norteamericano” fue asumido por la mayor parte de los gobiernos de Europa, y por si alguna duda pudiera quedar, el autor enfatiza que todo esto no ha ocurrido a partir solamente de gobiernos de derecha, sino que ha sido impulsado -en muchos casos- por gobiernos socialdemócratas y de izquierda (incluso en Estados Unidos, pues esto ocurrió -sobre todo- durante el gobierno del Presidente Clinton).

El autor sostiene, finalmente, que *“oponerse a la penalización de la pobreza y a sus consecuencias implica librar una triple batalla”*: (i) evitar que se restrinja arbitrariamente el término “seguridad” a la esfera delictiva, desconectándolo de la seguridad social; (ii) proponer alternativas sociales, sanitarias o educativas, mostrando como éstas ayudan a atacar las raíces del problema; y (iii) forjar relaciones entre activistas e investigadores que operan -por separado- en el frente penal y social, teniendo -evidentemente- que trabajar juntos. *“El medio más eficaz para contener el recurso a la prisión -sentencia el autor- sigue y seguirá siendo en las décadas venideras la promoción de los derechos sociales y económicos”*, y esta es una recomendación que en América Latina deberíamos tener centralmente en cuenta, dado el calamitoso estado de nuestras cárceles (como resultado directo del “populismo punitivo” que ha tendido a ampliar las penas y generar una gran sobrepoblación de las mismas), reiteradamente denunciado por organismos de derechos humanos (ver, por ejemplo, WOLA – TNI 2010).

C – Violencias de Estado: el aporte de Pilar Calveiro

Varios intelectuales latinoamericanos han incursionado en estos temas, incluyendo a Pilar Calveiro (2012), que ha centrado sus reflexiones en el análisis de lo que denomina “violencias de Estado”. Centrando su atención en la guerra contra el terrorismo a nivel internacional y la guerra contra el crimen a nivel nacional (identificando sus evidentes interrelaciones) Calveiro sostiene que “lo represivo opera como un poder global, que se ejerce mediante una organización reticular, sin un centro geográfico, pero con una fuerte concentración del comando, que articula pequeñas élites públicas y privadas”. En la misma línea, sostiene que “la superposición del Estado de derecho y el Estado de excepción da lugar a una duplicidad jurídica”, en cuyo marco, “por un lado actúa como Estado de excepción permanente en relación con una parte de la población, definida como ‘enemigo’, a la que se excluye por completo del Estado de derecho”, mientras que por otro, “el Estado de derecho se amplía para algunos otros, en general, pertenecientes a grupos dominantes, tanto en el plano nacional como en el plano internacional”.

Dicho de otro modo, “para el despliegue de la violencia estatal se usan dos construcciones bélicas: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen. La primera configura un enemigo externo que habilita la intervención militar de las potencias en cualquier lugar del planeta. La segunda justifica las reformas jurídicas y penales que amplían las atribuciones represivas dentro de los Estados. Ambas son instrumentos útiles para imponer las aperturas, tanto económicas como políticas, que reclama la globalización”. “El ‘terrorista’ y el ‘criminal’ -agrega- son construcciones paradigmáticas para presentar a los exceptuados del derecho. Esas categorías incluyen una serie de sujetos políticos y sociales muy distintos, que en ambos casos se definen de manera vaga e imprecisa. Esto permite que aquellas categorías resulten útiles para incluir en ellas, y en las sanciones correspondientes, a toda clase de disidentes del proceso de reorganización en curso” (ídem).

“El tratamiento del delincuente -en la óptica de Calveiro- reconoce dos modalidades de encarcelamiento que se acoplan en un único sistema penitenciario. Por una parte, el encierro de los pobres en prisiones masivas, donde se violenta y expropia sus cuerpos, funcionalizándolos para el mercado interno -legal e ilegal- o bien dejándolos librados a su suerte, como cuerpos desechables. Por otra, los ‘delincuentes peligrosos’ que se confinan en prisiones de seguridad máxima, bajo una suerte de panóptico tecnológico que persigue el más completo aislamiento”. En este marco, “los ‘terroristas’ y los ‘delincuentes peligrosos’ reciben el mismo tipo de tratamiento; son objeto de una exclusión radical, basada en el completo aislamiento. Se los manipula como desechos tóxicos que se colocan en un depósito aislante. No se intenta con ellos ningún tipo de readaptación o normalización, sino su simple neutralización. Se los captura y se los encierra separándolos del mundo y restringiendo al máximo su movimiento y sus circuitos comunicacionales. En ambos casos, la peligrosidad parece residir en la información a la que, eventualmente, tendrían acceso y que es preciso controlar” (ídem).

En este enfoque, “todo la actividad represiva es interior al sistema, dado su carácter planetario. Por ello, aunque el imaginario es bélico, se desdibuja la distinción entre lo militar y lo policial, fundiéndose ambos en una especie de gran aparato policial cuyo núcleo está conformado por las

actividades de información e inteligencia. Se constituye así una gran red represiva supranacional que enlaza con las redes represivas nacionales. Esta red comprende tanto los circuitos represivos legales como los ilegales, a los que conecta o desconecta de acuerdo a sus necesidades. De esta forma puede operar en los distintos márgenes de la excepción, sin dar cuentas de sus actos". "Estos elementos -agrega Calveiro- parecen confirmar por una parte, la necesidad de funcionalizar a los grupos excluidos reincorporándolos al mercado -aunque sea el carcelario- sin importar si ello ocurre bajo modalidades legales o ilegales. Por otra, apuntan a la centralidad de lo comunicacional en las nuevas formas de organización del poder" (ídem).

D – De la seguridad ciudadana a la seguridad humana: el enfoque de Naciones Unidas

Por todo lo dicho hasta aquí, a futuro tendremos que trabajar intensamente en la reformulación de los enfoques y las prácticas con las que se guían las políticas públicas, en el terreno del combate a la violencia y el delito en general, y en sus efectos en las nuevas generaciones en particular. Para ello, puede resultar sumamente útil, revisar el concepto de "seguridad ciudadana" con el que se manejan la mayor parte de los países de la región y varios de los organismos internacionales que colaboran en estos dominios, procurando pasar a operar sobre la base del concepto -más amplio e integral- de "seguridad humana".

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica 2005, elaborado por el PNUD, ofrece una excelente base al respecto, asumiendo que *"la seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana. Si ésta última atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los Derechos Humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad -las ocasionadas por la violencia y el despojo- y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas"*. En este enfoque, a las dos dimensiones básicas que se consideran en el estudio tradicional de la inseguridad (los hechos objetivos de violencia o victimización, y las percepciones subjetivas por parte de las personas afectadas) se suma una tercera, centrada en el concepto de "segurabilidad". *"Esta se entiende como el conjunto de pensamientos, sensaciones y comportamientos que le permiten a una persona sentirse segura y retornar a un estado de seguridad, tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad. En otras palabras, denota la capacidad personal para prevenir las amenazas y contender con ellas"*.

Lo dicho, permite constatar que esta concepción se aparta notoriamente de aquella que define la seguridad ciudadana exclusivamente en función de la criminalidad y el delito. *"Existen comportamientos delictivos no violentos, como la corrupción administrativa, el soborno y los delitos de cuello blanco, que no son habitualmente vinculados a sensaciones de temor, amenaza y vulnerabilidad, a pesar de que su efecto nocivo sobre el desarrollo humano está fuera de toda duda. Además, es crucial que el concepto de seguridad ciudadana abarque formas no criminalizadas de ejercicio de la violencia y el despojo, los cuales, en muchos casos, crean una intensa sensación de vulnerabilidad y desprotección del núcleo duro de los derechos fundamentales en gran parte de la población. Basta pensar en ciertas manifestaciones de violencia doméstica y de violencia contra las mujeres que aún esperan ser tipificadas en algunos países de América Latina"*.

Por esta vía, el Informe identifica cuatro retos centrales: (i) disminuir el temor en la población, (ii) revertir la tendencia creciente en el terreno de las violencias, (iii) atender los factores de riesgo y (iv) fortalecer la capacidad institucional a todos los niveles. Para ello, agrupa sus propuestas operativas específicas en cuatro perspectivas: (i) prevención, (ii) empoderamiento, (iii) protección y (iv) control, alejándose de la clásica y poco fértil dicotomía entre prevención y represión.

El *Informe sobre Desarrollo Humano para Centroamérica 2009-2010*, por su parte, realiza aportes similares, afirmando que “el rango distintivo del desarrollo humano es entender que las políticas públicas no deben dirigirse a obtener un solo valor -la riqueza, por ejemplo, o la eficiencia- sino que existen valores distintos, que éstos no siempre son compatibles, y que el desafío consiste en encontrar la política o programa que contribuya mejor a su logro simultáneo o que aproveche las ‘sinergias’ que existan entre aquellos valores deseables” (PNUD 2010).

En la misma línea, afirma que “para alcanzar la seguridad ciudadana existen enfoques unidimensionales o insensibles a su efecto sobre otros valores esenciales para el bienestar humano, y especialmente para la libertad y la equidad”. “Con frecuencia se afirma que para reducir los índices de criminalidad hay que limitar las libertades de la ciudadanía o saltarse los ‘estorbos’ del Estado de Derecho, como también se piensa que cada quien debe defenderse lo mejor que pueda -es decir que los débiles pueden quedar desprotegidos- (...) Por populares que sean o atractivas que parezcan las fórmulas de este tipo, el desafío es hallar las estrategias que provean seguridad efectiva para todos, con libertad para todos y equidad entre todos. Seguridad efectiva, es decir, reducción de las tasas de criminalidad y en riesgo de padecer un delito. Pero seguridad para la libertad: la libertad de las víctimas, que tendrán menor temor y disfrutarán mejor de sus otras libertades, y libertad de los presuntos autores del delito, a quienes debe probárseles su responsabilidad antes de ser sancionados conforme a derecho. Y equidad en la seguridad: protección universal de la ciudadanía y no apenas de quienes puedan pagársela; castigo igual para los autores de delitos, no solo para los que no pueden pagar un abogado” (ídem).

Y en dicho marco, enumera siete criterios orientadores para la acción: (1) la seguridad ciudadana es esencial para el desarrollo humano (y aún para el desarrollo a secas); (2) las cosas no siempre son como las pintan (hay muchos ‘mitos’ o creencias falsas en materia de (in)seguridad); (3) sí es posible: el problema de la inseguridad sí tiene soluciones conocidas; (4) las democracias sí pueden: las soluciones más eficaces respetan y refuerzan el Estado de Derecho; (5) es mejor y más barato prevenir que curar; pero hay que tomar en serio -y mejorar- la función coercitiva del Estado; (6) la seguridad ciudadana supone un diagnóstico inteligente sobre el problema específico, una real voluntad política y un sistema integrado para adoptar y ejecutar acciones de corto y largo plazo; y (7) el dinero no lo es todo -y a veces no es importante-; pensar antes que actuar y usar la imaginación son métodos poderosos para mejorar la protección de la ciudadanía” (ídem).

Como puede apreciarse, el enfoque es válido para trabajar con muy diversos sectores poblacionales, pero lo es particularmente para el trabajo con jóvenes, con quienes habrá que operar en los cuatro frentes identificados, simultáneamente, combinando políticas y programas específicos en muy diversas esferas del desarrollo humano.

5 – LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS ALTERNATIVAS, PERTINENTES Y OPORTUNAS

El panorama presentado hasta el momento es, sin duda, bastante desolador. Por ello, importa destacar -también- algunos de los importantes esfuerzos concretados en las últimas décadas, procurando el diseño y la implementación de respuestas alternativas, pertinentes y oportunas.

A – Los enfoques centrados en la incidencia en la cultura ciudadana

Recientemente, el BID publicó un interesante libro sobre seguridad ciudadana, con un título muy llamativo: “antípodas de la violencia” y un subtítulo también llamativo: “desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina” (Mockus, Murraín y Villa coord. 2012). Sustentado en buena medida en la experiencia desarrollada por el Alcalde Antana Mokus de la ciudad de Bogotá y su equipo, el libro presenta evidencias sobre ocho ciudades de la región, en las que se aplicaron sendas encuestas sobre “cultura ciudadana”, eje central del enfoque.

En la propia introducción, los autores plantean el enfoque muy claramente, criticando los límites de los dos enfoques hasta ahora dominantes en el campo de la seguridad ciudadana: “por un lado, un determinismo económico, usualmente asociado a posturas de izquierda; por el otro, uno asociado al control policial y a posturas de derecha. Las políticas públicas -agregan-frecuentemente están diseñadas bajo el supuesto de que cubrir necesidades básicas o aumentar el pie de fuerza y las sanciones resolverá el problema. La evidencia producto de la investigación, concluyen, muestra que estos problemas obedecen a veces a actitudes y creencias de las personas, y que aquellas pueden ser independientes tanto de la capacidad de sanción de un gobierno como de las condiciones socioeconómicas”.

La hipótesis alternativa con la que se trabaja -en este enfoque- es que “para lograr cambios de fondo en la seguridad de las ciudades latinoamericanas no es suficiente con aumentar la capacidad policial, disminuir las desigualdades socioeconómicas o modificar las leyes, ya que los comportamientos de la gente responden también a otros factores (como razones, intereses y emociones). Se hace indispensable, entonces, reconocerlos y trabajar sobre ellos”.

Adicionalmente, según este enfoque, el otro factor crítico en estos dominios es el de los sistemas de información sobre seguridad y convivencia, y en este sentido, los autores ponen en evidencia la precariedad de los sistemas de registros de los países, basados exclusivamente en indicadores socioeconómicos y estadísticas sobre delitos.

Si bien todo esto es necesario, sostienen, es imprescindible agregar indicadores de cultura ciudadana, que permitan conocer las miradas de la ciudadanía sobre el conjunto de los factores que inciden en las dinámicas de la seguridad e inseguridad, incluyendo la confianza en las instituciones, sus niveles de tolerancia ante las diferencias, su mayor o menor disposición a tratar de solucionar conflictos a través de negociaciones o de imposiciones violentas, su mayor o menor disposición a desconocer las leyes o incluso a justificar su violación en determinados casos y circunstancias, etc.

Por ello, “una política pública de cultura ciudadana es una política que busca transformar comportamientos específicos de la ciudadanía, y debe contener un ejercicio de focalización e intervención sistemática en problemáticas que afectan la vida en comunidad” y no solamente promover ciertas normas y sancionar a quienes no las cumplan como está establecido.

El enfoque fue utilizado sistemáticamente durante un largo período de tiempo en Bogotá (entre 1995 y 2010, con variantes en las diferentes administraciones de gobierno) y logró impactos sumamente relevantes, tales como mejorar el clima de convivencia, aumentar la valoración positiva de la ciudad por parte de sus habitantes y -sobre todo- bajar sustancialmente varios indicadores de inseguridad ciudadana, incluyendo las tasas de homicidio, que pasaron a ser las más bajas del país, en comparación con las otras grandes ciudades.

Pero en paralelo, el enfoque permitió “abrir” la “violencia” y comprobar que los homicidios son apenas un indicador al respecto, pues en paralelo hay muchas expresiones de violencia, en las familias, en las instituciones, en la dinámica de la ciudad y en muchas otras dimensiones afines, que deben ser encaradas -también y prioritariamente en muchos casos- para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadanas. En este marco, los estudios realizados permitieron identificar que las expresiones más preocupantes de la violencia eran las vinculadas con la denominada “violencia no fatal”, incluyendo violencia intrafamiliar, accidentes de tránsito y violencia sexual, entre los más relevantes. En 2009, por ejemplo, del total de “lesiones personales”, el 41,59 % correspondieron a violencia interpersonal (riñas, venganza, ajustes de cuenta, etc.), el 9,79 % a violencia política (acción militar y guerrillera, entrenamiento armado, terrorismo, secuestro, etc.) y el 5,67 % a violencia económica (atracos en la calle, robos a residencias y vehículos, etc.).

Con la experiencia acumulada, los autores de este importante libro publicado por el BID, sostienen que “un ejercicio de intervención cultural que satisface los criterios básicos de un proceso de cambio cultural ... debe estar compuesto de por lo menos cuatro elementos básicos: “(1) diseño de acciones basadas en un diagnóstico que permita reconocer con información objetiva ciertas motivaciones, comportamientos o actitudes riesgosas sobre las cuales es necesario actuar; (2) un ejercicio de intervención sistemático, focalizado y con miras a institucionalizarse en programas y políticas públicas, que preferiblemente se concentre en un comportamiento específico de alto riesgo e impacto; (3) un proceso de monitoreo medible a través de indicadores objetivos de impacto y evolución que incluya retroalimentación a la ciudadanía; y (4) la utilización de mecanismos de regulación y control social que permitan incorporar ciertas normas sociales en las relaciones entre las personas para de esta forma rechazar colectivamente comportamientos, creencias o actitudes riesgosas en la problemática identificada” (ídem).

El enfoque, importa recordarlo, se puso en práctica en varias ciudades de uno de los países más violentos de América Latina y del mundo durante los años ochenta, que ha mejorado notoriamente en las dos últimas décadas (a pesar de que últimamente hayan vuelto a deteriorarse algunos indicadores relevantes en este campo) por lo que actualmente las evaluaciones comparadas ya no ubican al país y a sus principales ciudades en los puestos más destacados en el campo de la violencia y la inseguridad, y en su lugar se han ubicado otros países y ciudades.

B – El fomento de culturas de paz y de resolución pacífica de conflictos

Si se enfocaran los esfuerzos futuros desde la lógica de la búsqueda de incidencia en cambios proactivos en la cultura ciudadana, el esfuerzo central en relación a adolescentes y jóvenes debería ubicarse en la promoción de culturas de paz y de resolución pacífica de conflictos, esfera en la cual, la escuela y los medios masivos de comunicación tienen un rol central desde todo punto de vista, complementando lo que pueda hacerse desde el ámbito familiar y comunitario.

Se trata de un campo donde se cuenta con décadas de experiencias positivas, que tratan de incidir en las y los jóvenes en general (y no sólo en aquellos que están en situación de riesgo o en condiciones de vulnerabilidad) y que han sido promovidas con el apoyo de varios organismos internacionales que fueron creados prioritariamente para cumplir con este tipo de propósitos (como es el caso de la UNESCO) y que han impulsado o apoyado una amplia y variada gama de iniciativas programáticas en esta esfera.

Así se expone -por ejemplo- en el informe que la UNESCO presentó en la Conferencia Mundial de la Juventud, celebrada en México en 2010, titulado “Educación, Juventud y Desarrollo: Acciones de la UNESCO en América Latina y el Caribe” y que dedica un capítulo completo a la “educación para la convivencia y la prevención de la violencia”. En este marco, el informe apunta que “la noción de cultura de paz aparece al término de la II Guerra Mundial con la creación de la UNESCO. La Organización nació para construir la paz en la mente de las personas mediante la promoción del saber. Desde entonces, la cultura de paz ha sido reconocida por las Naciones Unidas a través de numerosas resoluciones y declaraciones suscritas por los países. El concepto -agrega el informe- ha sido abordado desde identificar a la cultura de paz con la ausencia de violencia, hasta definiciones que se remiten al cumplimiento de los derechos humanos. Actualmente, es entendida como un conjunto de valores, actitudes, formas de vida y de comportamiento en las que prevalecen el respeto y la tolerancia hacia los otros y la resolución de conflictos mediante el diálogo y la negociación, en lugar de recurrir a medios violentos” (UNESCO 2010).

“Construir una cultura de paz para aprender a vivir juntos -agrega el informe- es responsabilidad de todos, y la educación es el principal instrumento. Para ello es necesario desarrollar valores, actitudes y habilidades socio-emocionales y éticas que sustenten una convivencia social donde todos participen, compartan y se desarrollen plenamente. También supone -desde este enfoque- una educación capaz de incluir de manera pertinente a una amplia gama de estudiantes tradicionalmente excluidos, que comienzan a ser tenidos en cuenta en la escuela, desde el punto de vista de la responsabilidad por su desarrollo (...) Para la UNESCO es necesario, entonces, promover la transformación de la cultura escolar para construir relaciones que hayan sido permeadas por la vivencia cotidiana de los valores democráticos, entendiendo que sólo su práctica puede formar ciudadanos competentes, activos y comprometidos, además de lograr el aprendizaje de todos” (ídem).

En este marco, en el contexto centroamericano, la UNESCO ha promovido y/o apoyado diversas iniciativas en este campo, destacándose dos en particular: (i) el Programa Convivir, implementado desde el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, y (ii) el Programa de Escuelas Abiertas

implementado por el Consejo de Cohesión Social de Guatemala. Mientras el primero es más “escolarizado” (se trabaja sobre todo con los propios estudiantes durante la semana de clase), el segundo es más informal (se abren los colegios los fines de semana, para desplegar toda clase de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas).

Con variantes, y sumándole otros componentes específicos, estos modelos fueron implementados prácticamente en todos los países de la región, en el marco del Proyecto “Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia en Centroamérica”, que la UNESCO viene ejecutando desde hace varios años, con el apoyo -entre otros- de la cooperación japonesa. Los diferentes proyectos nacionales implementados en este marco, “tienen en común la formación de maestros y directores de escuela en la prevención y manejo de conflictos con jóvenes en riesgo. En El Salvador se organizaron talleres sobre cultura de paz y tolerancia, y en Nicaragua, teatro callejero y formación de monitores deportivos. También se propusieron talleres de comunicación para que jóvenes produzcan programas de televisión y radio y se fomentaron capacidades microempresariales con sus planes de negocios” (ídem).

En la misma línea, a veces complementariamente y a veces superponiéndose, se desplegaron otras varias iniciativas en este campo, destacándose los proyectos de la “ventana de paz” de Naciones Unidas, que se han venido desarrollando en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá (y en otros seis países de América del Sur), con enfoques y resultados diversos pero complementarios (ver el recuadro de la página siguiente), así como el Proyecto “Prevenir” (prevención de la violencia juvenil en Centroamérica) impulsado por la GIZ (cooperación alemana) y el Proyecto “Desarrollo de políticas e iniciativas a nivel regional a favor de jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley”, en pleno desarrollo en varios países de la región, a partir de un esfuerzo conjunto del SICA y el UNFPA, con financiamiento de la cooperación italiana y el apoyo técnico de Interpeace.

Mientras que desde el Proyecto Prevenir se han realizado evaluaciones comparadas de varias dimensiones claves en este campo (como los observatorios de violencia y las experiencias de escuelas abiertas, entre otras) desde el proyecto del SICA y el UNFPA se ha apoyado (entre otras acciones similares) el diseño de estrategias integrales de prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, destacándose las diseñadas para El Salvador y para Costa Rica, más volcada a los esfuerzos de la sociedad civil en el primer caso (INTERPEACE – FESPAD – SSPAS 2011) y con más articulación efectiva entre los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales en el segundo (Ministerio de Justicia y Paz – Viceministerio de Juventud 2012).

Por lo dicho, es evidente que proyectos (y la inversión de recursos correspondiente) no faltan, aunque sí se esté careciendo -todavía- de la necesaria articulación de iniciativas en los respectivos países y de la coordinación de esfuerzos correspondiente ente organismos internacionales. En varios casos, además, se están realizando evaluaciones bastante rigurosas, que ayudarán a aprender del desarrollo de estas experiencias, centradas -en lo fundamental- en la promoción de culturas de paz, más que en la prevención de la violencia (aunque ambos procesos sean complementarios desde todo punto de vista).

Ventana: Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz

Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD – AECID)

Costa Rica: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo: La propuesta pretende mejorar el Índice de Seguridad Cantonal en nueve de los cantones más inseguros para que se conviertan en comunidades sin miedo, gracias a la disminución simultánea de la violencia y el temor. Está orientada a forjar redes para la convivencia pacífica, capaces de impulsar acciones de prevención de la violencia y promoción de la paz. Se partirá de la articulación de tres instituciones estatales –los Ministerios de Justicia, Seguridad y Educación–, para consolidar una red interinstitucional de trabajo cantonal, a la que se sumará a los gobiernos locales, organizaciones sociales y sector privado. Se fortalecerán las capacidades locales para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz, en línea con el “Plan Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social: Un País Sin Miedo”, la promoción de la educación, la creación de capacidades para el diálogo y la ampliación de opciones de recreación para mujeres y hombres entre los 12 y 24 años. **Resultados principales:** (i) Elaboración del Plan Nacional de Prevención de la Violencia, Promoción de la Paz y de la Seguridad Ciudadana; (ii) Formación y sensibilización de docentes y 124 funcionarios de los 9 cantones en temas de promoción de cultura de paz; (iii) Apertura de Casas de Justicia en Santa Cruz, San José, Desamparados y Heredia. **Presupuesto Total:** \$ 3,000,000.

El Salvador: Reducción de la Violencia y Construcción de Capital Social. El Salvador tiene los índices de violencia más altos de toda Latinoamérica. Tiene una tasa de homicidios de más de 68.7 cada 100.000 habitantes y tasas alarmantes de otras formas de expresión de la violencia. Las altas tasas de violencia obstruyen la consolidación de un gobierno democrático, el desarrollo humano y el logro de los ODMs. La violencia ha impactado de forma negativa en la calidad de vida de la población, deteriorando la estructura social e incurriendo en altos costos humanos y económicos. Esta iniciativa aborda el Área I y II, ventana F-ODM, trabajando para construir el consenso y fortalecer las capacidades del estado para la prevención y reducción de la violencia armada, beneficiando a las instituciones a nivel nacional y localmente en el Área Metropolitana del Salvador. Promoverá el consenso entre las múltiples partes interesadas para la articulación e implementación de planes de prevención de la violencia y seguridad ciudadana, con la participación principal de jóvenes y mujeres, la recuperando los espacios públicos como lugares de coexistencia, y aumentando las capacidades de desarrollo de la juventud. **Resultados principales:** (i) Aprobación de un plan estratégico para la política nacional de seguridad y convivencia; (ii) Aprobación de la veda de armas en espacios públicos en San Salvador y otros 26 municipios; (iii) Cursos móviles a los jóvenes para evitar el desplazamiento donde existen muchos problemas de violencia por maras. **Presupuesto Total:** \$ 8,500,000.

Consolidando la Paz en Guatemala mediante la Prevención de la Violencia y Gestión del Conflicto: En Guatemala las nuevas dinámicas de la violencia surgidas después de 36 años de guerra interna amenazan seriamente la estabilidad político-social, afectan el desarrollo humano y el cumplimiento de los ODM. Desde 1999 la violencia homicida ha crecido 12% anualmente impidiendo el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El programa conjunto contribuirá a consolidar la paz al fortalecer marcos legales, políticas públicas e iniciativas en prevención de conflictos y violencia, así como las capacidades de instituciones Estatales y sociedad civil. Establecerá un sistema nacional de alerta temprana e iniciativas locales y nacionales de prevención de conflictos y violencia, capacitará a funcionarios públicos encargados de políticas relevantes y mejorará la calidad de información presentada por medios de comunicación para contribuir a mejorar la percepción ciudadana sobre el problema. Se dará énfasis a institucionalizar los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz. **Resultados principales:** (i) Conformación de la comisión para la creación del Ministerio de Seguridad y Justicia; (ii) Establecimiento de unidades especializadas en género y etnia y diseño y aplicación de protocolos de atención a víctimas de la violencia; (iii) Impulso de la Estrategia de Educación Integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia. **Presupuesto Total:** \$ 5,500,000.

Mejoramiento de la Seguridad Ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la Construcción de la Paz: El programa conjunto de ONU aborda la problemática de la inseguridad en Panamá como un proceso de construcción de paz y prevención de conflictos. Busca contribuir a la prevención social de la violencia y el delito; al fortalecimiento de mecanismos institucionales y políticas eficientes en materia de seguridad; y la coordinación de los actores relevantes (organismos gubernamentales, sociedad civil, Agencias de ONU y otros socios de la cooperación internacional) en las áreas de justicia y seguridad. El enfoque de derechos y perspectiva de género están integrados en el programa, con inclusión y participación de grupos vulnerables, enfatizando en jóvenes. Apoya al Programa de Seguridad Integral ejecutado por Ministerio de Gobierno y Justicia, en coordinación con Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Economía y Finanzas entre otras instituciones, para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en el estado de derecho y favorecer el cumplimiento de los ODM. **Resultados principales:** (i) Realización de un diagnóstico con enfoque de género, sobre la eficacia del sistema normativo y administrativo penitenciario aplicado para menores infractores; (ii) Creación del Consejo Asesor del Observatorio de Seguridad Ciudadana conformado por importantes y respetadas personalidades de la sociedad panameña; (iii) Fortalecimiento y reorganización de las redes contra la violencia doméstica aplicando el modelo del Corregimiento de Sona en los distritos de Arraiján, Chorrera y San Miguelito. **Presupuesto Total:** \$ 4,000,000.

Fuente: <http://www.mdgfund.org/es/aboutus>

C – Mejorando la gestión de la justicia penal juvenil

También se ha trabajado mucho en el campo de la justicia en general y de la justicia juvenil en particular, pero los avances logrados son insuficientes y habrá que redoblar esfuerzos en el futuro. Las evaluaciones disponibles muestran que en los últimos años se han ido acumulando evidencias que muestran -simultáneamente- avances y retrocesos, por lo que no resulta sencillo encontrar tendencias representativas para el conjunto de los países de la región.

La evaluación realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, muestra un panorama bastante contradictorio en este campo (con luces y sombras en las diferentes áreas de acción y en los diferentes países) especialmente en lo que tiene que ver con la instalación de “sistemas de justicia penal juvenil” alineados (o no) con la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDH 2011).

En Centroamérica, en particular, algunos organismos especializados de la sociedad civil han destacado que “el proceso de adecuación legislativa a la Convención sobre los Derechos del Niño, se da en la región de manera desigual, con avances significativos, con vacíos importantes e incluso con retrocesos producidos por la contrarreforma que impulsan las políticas de ‘seguridad ciudadana’, diseñadas por los estrategas del populismo penal, quienes actúan en concordancia al modelo neoliberal. Sin duda, en este campo, se hace evidente que en donde se han registrado mayores avances es en Costa Rica y El Salvador” (Varios Autores 2009).

Así, en lo que refiere a los procesos penales como tal, la misma fuente destaca que “las personas adolescentes y jóvenes en su mayoría y en un alto porcentaje, tienen la percepción de haber sido tratados como infractores y culpables, sin que se respetara el derecho a la Presunción de Inocencia. Ello está relacionado -acotan- con maltratos en la detención, abusos en la imposición de la prisión preventiva y el irrespeto del principio de confidencialidad en el proceso penal juvenil”, destacando -al mismo tiempo- que “el derecho a que se les informe de los cargos que se les hacen, desde el inicio del proceso penal juvenil, generalmente se cumple”, aunque “el derecho de las personas adolescentes privadas de libertad a estar separadas de los adultos no se respeta en la mayoría de los países de Centroamérica”, destacando a Costa Rica como excepción (ídem).

En buena medida, casi cinco años después, sigue existiendo un consenso bastante generalizado en la necesidad de alternativas, en línea con la Declaración del I Foro Regional de Justicia Penal Juvenil, realizado en Tegucigalpa el 21 de noviembre de 2008: “urgen políticas públicas, y especialmente Política Criminal, con un claro enfoque en la Prevención, en contraposición a las políticas y prácticas represivas, que fortalezcan la especialización de los sistemas de Justicia Penal Juvenil, que promuevan la incorporación de un enfoque de Justicia Restaurativa, promuevan la investigación científica con estos fines y den prioridad a los programas de salidas alternas y sanciones no privativas de libertad; con asignación financiera y presupuestal para un efectivo fortalecimiento de los Sistemas de Justicia Penal Juvenil y las instituciones que le conforman: policía, fiscalía, defensa, jueces, equipos interdisciplinarios, y los entes administrativos para la ejecución, con recursos humanos, materiales y técnicos” (ídem).

La excepción, según coinciden la mayor parte de los diagnósticos y las evaluaciones realizadas en los últimos tiempos, es Costa Rica, por lo que conviene incluir algunos comentarios acerca de esta experiencia, sustentada en la aprobación (en 1996) de la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley Nº 7.576) cuyo impacto efectivo en estos últimos 15 años ha sido evaluado en varias oportunidades y desde diferentes ángulos complementarios. En octubre de 2011, por ejemplo, en el marco del Seminario Internacional “Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en Centroamérica”, organizado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), se contó con la participación de dos especialistas en el tema, la Doctora Rocío Pérez Montenegro, Miembro del Tribunal Penal Juvenil del Poder Judicial de Costa Rica y la Doctora Ada Luz Mora, Directora del Sistema Penal Juvenil de Costa Rica, quienes presentaron un completo “estado de situación” al respecto.

Las expositoras destacaron que desde la aprobación de la Ley 7.576 las autoridades jurisdiccionales aplicaron los artículos que promueven el respeto de los derechos y garantías básicas, el derecho a la igualdad y a no ser discriminados, el principio de justicia especializada, el de legalidad y de confidencialidad, así como el que define que “la sanción de internamiento o privación de libertad es una medida de carácter excepcional”, con lo que se produce un cambio significativo en la cantidad de personas menores de edad privadas de libertad, llegando a atender en esta condición, a un promedio de 40 adolescentes hasta el año 2010.

Lo anterior se convierte en un gran reto para las autoridades penitenciarias, ya que en la parte de ejecución, se contaba con un personal cuya experiencia devenía del trabajo en Centros de Internamiento, bajo la doctrina de la situación irregular. Junto con las demás instancias que conformaban el nuevo Sistema de Justicia Penal Juvenil, se dio un acercamiento a través de foros permanentes, encuentros y seminarios, que permitieron hacer los ajustes e ir interiorizando la nueva doctrina de la atención integral. Lo más novedoso, la aplicación de sanciones no privativas de libertad, principalmente la libertad asistida, acompañada de órdenes de orientación y supervisión, obligó a la conformación de lo que se conoce hoy como el Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil.

Los comentarios estuvieron a cargo de Juan Pablo Sánchez, Juez Penal de Adolescentes de Nicaragua, quien destacó que lo dicho por las expositoras concuerda con una serie de visiones y puntos de vista que tienen muchos actores del Sistema de Justicia Penal Juvenil de la Región Centroamericana (trabajar de la mano con niños, niñas y adolescentes; operar en completa sintonía con la CDN; privilegiar las medidas alternativas a la privación de libertad, etc.).

El desafío -dijo- es garantizar que existan en los países de la Región, centros especializados para adolescentes, pero lamentablemente se ha optado por fortalecer la mano dura. En la medida en que se reprime surgirán nuevas modalidades de violencia. Debemos apuntar a la especialización en materia de atención en Justicia Penal Juvenil, formación formal, coherente y sostenida en el tiempo, con el compromiso de parte de los Estados de no movilizar a la gente que se especializa de sus puestos de trabajo. Para ello, debe garantizarse que los Estados asuman la Observación General Nº 10, de la Convención de los Derechos del Niño, que plantea que cada Estado tiene que ajustar su Sistema Penal Juvenil a las diferentes normativas internacionales vigentes.

D – Inversión social, agenda de derechos y afirmación democrática

Para cerrar este apartado, resulta evidente que también se han estado haciendo importantes esfuerzos en el campo de la inclusión social de jóvenes, operando desde un enfoque de derechos y en el marco de esfuerzos (también relevantes) en el campo de la afirmación democrática, procurando dotar de un mejor contexto a las iniciativas más específicamente centradas en el vínculo entre jóvenes y violencias, que hemos estado analizando en las páginas precedentes.

Seguramente, en el campo de la inclusión social, la iniciativa más relevante de las últimas décadas es la vinculada con los programas de transferencias condicionadas, que se han generalizado en todos los países de la región (con diversas modalidades específicas) y que han beneficiado a un amplio conjunto de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Como se sabe las evaluaciones disponibles muestran resultados -en general- satisfactorios (sobre todo en relación a la permanencia de niños y niñas en la escuela primaria y en el aseguramiento de controles de salud de dicha población) aunque existen algunos “cuellos de botella” de difícil resolución, especialmente en lo que tiene que ver con las denominadas “estrategias de salida”, esto es, el “egreso” de los beneficiarios.

En lo que atañe a jóvenes, tal como se discutió en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina celebrado en San Salvador en 2011, existen algunas importantes excepciones a la regla general anteriormente destacada, que centran su atención en las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, pero que tienen hijos/as adolescentes, y en tal sentido, se vinculan las transferencias de recursos en efectivo a la permanencia de las y los adolescentes en la enseñanza secundaria: el Programa Avancemos de Costa Rica, es el ejemplo más paradigmático en la materia, a tal punto que ha sido seleccionado entre las 20 “mejores prácticas en políticas públicas de juventud en Iberoamérica” recientemente (OIJ – PNUD y Otros 2012), teniendo en cuenta que tiene una cobertura equivalente al 45 % de la matrícula en secundaria, un porcentaje superior, incluso, al que se refiere a la población en situación de pobreza.

Otra de las experiencias seleccionadas como “buena práctica” en este marco, ha sido el Proyecto Projóvenes de El Salvador, centrado en la prevención de la violencia juvenil y operando desde la denominada prevención secundaria, esto es, operando en función de jóvenes en situación de riesgo, en las zonas más críticas del Área Metropolitana de San Salvador. En este caso, se trata de una iniciativa que procura colaborar con el mejoramiento de las capacidades locales de varias comunidades, tanto en términos físicos (apoyando el mejoramiento de la infraestructura social, cultural y deportiva) como en términos humanos (apoyando la formación de líderes y fomentando la resolución pacífica de conflictos).

En más de un sentido, experiencias como ésta demuestran la pertinencia de asociar prevención de la violencia y desarrollo social (en este caso en el plano local) procurando desplegar un “modelo de intervención” que haga hincapié en la participación activa de los jóvenes de las comunidades (como técnicos comunitarios, voluntarios y/o facilitadores juveniles) y en la articulación interinstitucional (en torno a la municipalidad), procurando tres grandes objetivos: gestión de los espacios, fortalecimiento comunitario y fortalecimiento institucional. Para ello, el proyecto opera

en torno a cuatro áreas prioritarias: (i) deporte y recreación, (ii) arte y cultura, (iii) salud y medio ambiente, y (iv) familia (INJUVE – UE 2012).

Y como no podría ser de otro modo, a través de diversas iniciativas, se procura incidir en los datos más macropolíticos y macroeconómicos, tratando de favorecer las mejores condiciones para el desarrollo de este tipo de iniciativas en particular. Dos de ellas parecen particularmente destacables en el contexto centroamericano: (i) la promoción del pacto entre pandillas (ya mencionado) en El Salvador; y (ii) la propuesta del Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, de estudiar la eventual legalización de las drogas, como un mecanismo para tratar de separar el tratamiento de los consumidores desde la salud pública, de la economía del crimen que, como se sabe, contamina toda la dinámica económica, política y social en la región.

Dado que ya hemos realizado algunos comentarios respecto al “pacto” entre pandillas, importa agregar algunas consideraciones sobre la eventual legalización de las drogas (en general o en el caso de algunas de ellas), esfera en la cual no faltan los comentarios “pesimistas” y las posturas “principistas” opuestas a tal medida, pero que se va abriendo paso en la agenda pública de América Latina (y más allá) lenta pero persistentemente. Los planteos “pesimistas” se pueden ejemplificar con las consideraciones formuladas -por ejemplo- por el Banco Mundial: “la implementación de cambios radicales en las políticas de drogas -como la posible despenalización o descriminalización de algunas drogas propuesta por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009)- simplemente está más allá de la capacidad de las seis naciones y solamente podría realizarse en un marco institucional que incluya a los principales países productores y consumidores” (Banco Mundial 2011). Los planteos “principistas”, por su parte, se han fundamentado de muy diversas maneras, pero en general se coincide en la idea de que las drogas son dañinas por naturaleza y que la legalización de su consumo solo aumentaría los problemas, en lugar de solucionarlos.

Sin embargo, ninguno de los planteos que postulan la legalización como posible solución, sostienen que las drogas no son dañinas; simplemente se sostiene que la estrategia utilizada hasta el momento (“guerra a las drogas”) ha fracasado y que hay que buscar alternativas, que podrían sustentarse en tres principios básicos: (1) tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no de seguridad; (2) reducir el consumo mediante acciones de información y prevención; y (3) focalizar la represión sobre el crimen organizado.

Para ello, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) propone que en América Latina se tomen las siguientes cinco iniciativas, en el marco de un proceso global: (1) transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud; (2) evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal; (3) reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios; (4) focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado; y (5) reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas.

6 – ALGUNAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ACCIÓN

Finalmente, corresponde pasar a la formulación de algunas conclusiones, incluyendo las correspondientes recomendaciones específicas para la acción, que puedan ayudar a procesar la correspondiente toma de decisiones, en este importante Foro Interministerial.

A – Escuelas Abiertas: un espacio para la articulación de esfuerzos y la promoción integral

En primer lugar, se recomienda generalizar la experiencia de las Escuelas Abiertas, con amplia cobertura, en todos los países de la región. Una evaluación comparada que realizamos a fines de 2011 (Rodríguez 2011) incluyendo las experiencias desplegadas en Argentina, Brasil, Guatemala, México y Uruguay (con niveles muy diversos de desarrollo y con matices relevantes en la operativa específica de cada caso particular) nos permitió identificar cinco “lecciones aprendidas” de gran relevancia, que habría que tener centralmente en cuenta para implementar esta recomendación:

1. Apostar a la Prevención Inespecífica en Espacios Plurales Rinde sus Frutos. Una de las claves de éxito de este tipo de iniciativas, es la apuesta a la prevención inespecífica, esto es, centrada en el conjunto de la población joven (prevención primaria) y no solamente en las y los jóvenes en riesgo (prevención secundaria) y/o en aquellos y aquellas que ya han cometido alguna clase de delitos (prevención terciaria). Definitivamente, las experiencias que se han centrado en jóvenes en riesgo o directamente en aquellos que ya se han vinculado a prácticas delictivas, han tenido impactos más acotados, mientras que las estrategias que como las Escuelas Abiertas han apostado a trabajar con el conjunto de las y los jóvenes (sin focalizaciones particulares de ninguna especie) han logrado más y mejores impactos.
2. Concertar Esfuerzos y Trabajar con Enfoques Integrados es Fundamental. Otra de las “lecciones aprendidas” a destacar, es la vinculada con la pertinencia de los enfoques integrados con los que operan las Escuelas Abiertas. Por un lado, en lo que atañe a la integración de las tres dimensiones básicas de este tipo de procesos: la población joven, las comunidades y las escuelas como espacio de encuentro y trabajo en común. Y por otro, en lo que atañe a la integración entre las diferentes iniciativas programáticas impulsadas en este marco, para responder a las múltiples necesidades en el campo de la educación, la inserción laboral, la atención de la salud, la recreación y el deporte y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes, entre otras no menos relevantes.
3. Nadie Enseña a Nadie, Nadie Aprende Solo/a: Todos/as Aprenden en Comunidad. Las Escuelas Abiertas exitosas, sin duda, son aquellas que logran -simultáneamente- equipos de trabajo proactivos y comprometidos con su labor operativa, jóvenes que se sienten reconocidos y valorados en el marco de estas prácticas, familias que valoran positivamente la participación de sus jóvenes miembros en estas dinámicas durante los fines de semana y comunidades que se involucran efectivamente en el desarrollo de este tipo de procesos. Cuando alguno (s) de estos componentes falla, se logran impactos más acotados y se generan problemas que -en otras circunstancias- podrían evitarse fácilmente.

4. Confundir o Superponer Escuelas Abiertas y Escuelas Seguras, no es Conveniente. En los casos que se intentó esta combinación, los resultados obtenidos han sido muy acotados (la violencia se ha mantenido en casi todos los casos) y en varias experiencias concretas se han generado problemas nuevos: relación conflictiva entre estudiantes y policías trabajando dentro de las escuelas, perversiones en el uso de las cámaras de seguridad, malestares y conflictos por los controles policiales, etc. Este tipo de resultados no debieran sorprender. En realidad, las “escuelas seguras” se implementan -en general- con la lógica policial centrada en el control, al contrario de las “escuelas abiertas” que se implementan con la lógica promocional centrada en la participación juvenil. Se trata, en definitiva, de dos perspectivas totalmente diferentes, que no pueden coexistir, sin correr el riesgo de que el modelo centrado en el control anule el modelo centrado en la participación.
5. Para pasar de Experiencias Piloto a Políticas Públicas, el Estado es Insustituible. Finalmente, otra “lección aprendida” fundamental tiene que ver con uno de los cuellos de botella más evidentes en múltiples iniciativas, desplegadas sobre todo en el campo de las políticas sociales, que no logran superar la fase de experiencias piloto. Sin duda, para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el Estado es insustituible: aunque tiene múltiples limitaciones, lo que corresponde es transformarlo y no ignorarlo. Y también en este caso, los Institutos Gubernamentales de Juventud deben involucrarse más y mejor, promoviendo y facilitando las correspondientes articulaciones interinstitucionales, sobre todo con los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Cultura y Deportes en el Poder Ejecutivo Nacional, así como con los municipios, las Asambleas Legislativas y los Poderes Judiciales en cada país.

Complementando los esfuerzos que se realicen en cada país, sería altamente recomendable contar con un *Programa Regional (centroamericano) de Apoyo al Desarrollo de Escuelas Abiertas*, que podría constituirse con base en una más efectiva articulación de las múltiples iniciativas actualmente existentes en este campo, tales como el Proyecto Prevenir de la GIZ, la “ventana” de Cultura de Paz de Naciones Unidas, el Proyecto conjunto del SICA y el UNFPA (Desarrollo de Políticas e Iniciativas a Nivel Regional a Favor de Jóvenes en Riesgo Social y en Conflicto con la Ley) y el que viene impulsando la UNESCO (Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica), enmarcándolos más y mejor -incluso- en las diversas iniciativas (más amplias) existentes en la región (en el marco del SICA) en el campo de la seguridad ciudadana.

En este marco, sería altamente recomendable que esta iniciativa (a nivel regional y de cada uno de los países de la región) contara con el respaldo de los recursos puestos a disposición por los diferentes organismos de cooperación internacional, presentes en la Conferencia Internacional celebrada en Guatemala en 2011, articulándola -de la mejor manera posible- con la propuesta formulada por la Oficina Regional de la OIT, “Fomento del Trabajo Decente para Jóvenes, como un Componente Clave de la Construcción de Paz y de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, dada la estrecha interconexión existente entre ambas iniciativas y las múltiples combinaciones a impulsar entre las mismas, utilizando las escuelas como referencia central y ofreciendo estos apoyos específicos, junto a otros similares, a los mismos jóvenes, articulando fluidamente el accionar de las instituciones públicas y privadas involucradas.

B – Fortalecer los sistemas de justicia juvenil y los sistemas de políticas de juventud

En segundo lugar, se recomienda asumir las propuestas formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el campo de la justicia penal juvenil (CIDH 2011):

1. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos de los niños, garantizando los estándares especiales de protección que requieren los niños sometidos a la justicia juvenil en adición a las obligaciones de protección y garantía que los Estados deben asegurar a todas las personas bajo su jurisdicción.
2. Adoptar las medidas legislativas, administrativas, y de otra índole, necesarias para incorporar los estándares y principios del *corpus juris* internacional de los derechos humanos de los niños al marco jurídico interno, y en particular a los sistemas de justicia juvenil.
3. Adecuar la normativa interna para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en relación con los niños sometidos a la justicia juvenil y poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectivo el cumplimiento de dichas normas.
4. Garantizar que las normas y principios del sistema de justicia juvenil se apliquen por igual a todos los niños menores de 18 años y excluir de la aplicación de este sistema especializado de justicia únicamente a aquellos niños que no hayan alcanzado la edad mínima de responsabilidad para infringir las leyes penales, la que a su vez deberá ser elevada progresivamente por los Estados.
5. Establecer medidas alternativas a la judicialización de los procesos contra niños acusados de infringir leyes penales, de tal forma que sus casos puedan ser resueltos a través de medidas que fomenten el desarrollo de su personalidad y su reintegración constructiva en la sociedad.
6. Poner a disposición tribunales juveniles especializados, con cobertura en todas las regiones del territorio, que cuenten con jueces y otros operadores especializados en justicia juvenil y derechos de los niños.
7. Asegurar que las medidas que impliquen la privación de libertad de niños, sea como medida preventiva o como sanción por la infracción de una ley penal, sean aplicadas únicamente como último recurso y por el menor tiempo posible, en respeto de los derechos al debido proceso y las garantías judiciales de los niños.
8. Garantizar que los niños privados de libertad no vean restringidos sus otros derechos humanos y puedan gozar de ellos de manera efectiva.
9. Adoptar las medidas necesarias para combatir la impunidad, asegurando la capacidad estatal de prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de la acción u omisión de los agentes estatales en el marco de la justicia juvenil, así como de hechos violentos que ocurran al interior de los centros de privación de libertad de niños.
10. Realizar todos los esfuerzos pertinentes para restablecer a los niños sometidos a la justicia juvenil los derechos que les hayan sido lesionados; cuando esto no sea posible, proporcionar una reparación integral a los niños que en el marco de la justicia juvenil hayan sido víctimas de violencia y de violaciones de derechos humanos.
11. Incorporar en la legislación interna y poner en práctica los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH.

La instalación y el fortalecimiento de los sistemas de justicia penal juvenil, además, deberían ser ubicados en el marco de los sistemas de políticas públicas de juventud en general. La Organización Iberoamericana de Juventud ha identificado tres grandes desafíos a encarar (OIJ 2011):

- Es preciso superar el modelo de políticas públicas de juventud centrado en la construcción de espacios específicos para la juventud, y tratar de dotar al conjunto de las políticas públicas de una efectiva perspectiva generacional, procurando atender sistemáticamente a las personas, a lo largo de todo el ciclo de vida.
- Es preciso acotar al máximo el enfoque que mira a las y los jóvenes como un simple grupo de riesgo, y generalizar la vigencia del enfoque que asume que ellos y ellas son, ante todo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, asumiendo que estas orientaciones deben tener vigencia en el conjunto de nuestros gobiernos.
- Resulta imperioso acotar los estilos de gestión centrados en la ejecución directa de pequeños proyectos y consolidar a los Organismos Oficiales de Juventud como agentes articuladores de esfuerzos y animadores de procesos, operando con una visión integral e integrada en el campo de las políticas públicas de juventud.

En consecuencia, se propone trabajar en Centroamérica en función de los siguientes objetivos:

1. Avanzar en la generación y sistematización de conocimiento sobre jóvenes y políticas públicas de juventud, tanto en los diferentes países de la región como en el conjunto de la misma, a través de la realización de estudios, investigaciones y evaluaciones generales y específicas, válidas en sí mismas y también en términos comparados.
2. Avanzar en la formación de recursos humanos, desde una perspectiva amplia y abarcativa, trabajando con los funcionarios de todos los organismos gubernamentales y de la sociedad civil dispuestos a trabajar articuladamente en este campo, enfatizando el trabajo con jóvenes y con adultos que trabajan con jóvenes, simultáneamente.
3. Avanzar en el establecimiento y la consolidación de Espacios de Articulación Interinstitucional, agrupando a los diferentes actores operantes en el campo de las políticas públicas de juventud, en el marco del montaje de efectivos Sistemas Institucionales, que permitan articular más y mejor las acciones que se impulsen.
4. Incidir en la máxima medida posible en los tomadores de decisiones y en la opinión pública de los diferentes países de la región, operando intensamente con los medios de comunicación, a efectos de mejorar la imagen de las y los jóvenes dominantes en la actualidad, generando imágenes más positivas y menos estigmatizadoras.
5. Mejorar el impacto de las políticas públicas de juventud, desarrollando enfoques más pertinentes, invirtiendo más recursos en estas esferas y ampliando la legitimidad institucional que colectivamente tienen las diferentes instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, operantes en este campo.

C – Campañas comunicacionales para la desestigmatización de las y los jóvenes

En tercer lugar, se recomienda el diseño y la implementación de campañas comunicacionales destinadas a la desestigmatización de las y los jóvenes, para lo cual, habrá que contar con un apoyo intenso y proactivo de los medios de comunicación y de un conjunto amplio de “referentes” (ministros, congresistas, jueces, educadores, líderes juveniles, etc.) que trasmitan mensajes contundentes en contra de la consideración de las y los jóvenes como “vagos”, “buenos para nada”, “culpables hasta que demuestren su inocencia” y muchos otros por el estilo (de lamentable y extendida vigencia en nuestras sociedades) contruidos sobre la lógica de suponer que “los jóvenes lo único que saben es meterse en problemas” y considerarlos como un simple “grupo de riesgo” (de meterse en pandillas, consumir drogas, embarazarse tempranamente, etc.).

Frente a dichos estereotipos, carentes de fundamentación y contruidos arbitrariamente desde una lógica adulta y conservadora, habrá que construir mensajes que muestren que las y los jóvenes están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos principales características del siglo XXI: centralidad del conocimiento y permanencia del cambio. Para ello, habrá que destacar los importantes aportes que las y los jóvenes realizan a sus comunidades y países, trabajando como voluntarios del desarrollo (en campañas de alfabetización como en Nicaragua, en defensa del ambiente como en varios países de la región, etc.) como “expertos naturales” en el manejo de tecnologías de la información y la comunicación (llamadas a cumplir roles decisivos en todas las esferas del desarrollo) y un largo etcétera al respecto.

Desde luego, esto es vital desde la lógica de los derechos humanos, con un sector poblacional (como los jóvenes) afectado centralmente por varios tipos de discriminaciones, pero lo es también porque desde este ángulo se podrá valorar más y mejor el importante apoyo que los jóvenes pueden brindar al desarrollo de nuestros países, para lo cual -obviamente- habrá que trabajar en la apertura y la consolidación de más y mejores espacios de participación juvenil, a todos los niveles, privilegiando los espacios “universales” (asignación de recursos públicos a través de “presupuestos participativos”, control social de políticas públicas, desarrollo local, etc.) y acotando los espacios “específicos” (casas de la juventud, clubes juveniles, etc.) que han logrado impactos muy acotados y que han sido superados ampliamente por los movimientos juveniles (estudiantes chilenos, “yo soy 132” mexicano, etc.) que han vuelto a tener una presencia decisiva en la agenda pública en los últimos años, en línea con los movimientos de “indignados” en otros varios países en todo el mundo.

Las estigmatizaciones vigentes en la actualidad, solo generan desconfianza en las y los jóvenes, y ello debería cambiar radicalmente, si lo que queremos es contar con sociedades menos violentas, donde los conflictos se resuelvan por vías pacíficas y la dinámica general reconozca las diferencias como un valor a consolidar y no como un problema a superar. Esto que es válido para cualquier sociedad, lo es mucho más para sociedades multiétnicas y pluriculturales, como las que existen en Centroamérica, por lo que habrá que trabajar muy intensamente en este sentido, promoviendo el respeto por el “otro” diferente y la convivencia (en el marco de las libertades y las normas democráticas correspondientes) entre todos los habitantes del mismo espacio nacional.

Y si bien estos enfoques deberán ser implementados en relación a todos los jóvenes, habrá que hacerlo -en particular- en relación a quienes pertenecen a pandillas o “maras”. Mauro Cervino, especialista en estos temas, que ha trabajado desde FLACSO Ecuador en la promoción de procesos de este tipo, lo ha dicho muy enfáticamente en un reportaje incluido en la publicación electrónica *El Faro.net* de El Salvador: “si queremos entender a los jóvenes de pandillas, debemos suspender la mirada moralista” (<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201302/entrevistas/9470/>).

Cervino ha publicado varios libros sobre estos temas, y en 2005, fue invitado a ser uno de los impulsores en la negociación que se llevó a cabo en España y Ecuador con la banda de los Latin Kings y que culminó en procesos de reconocimiento a dicha organización, hoy integrada en la dinámica de la sociedad ecuatoriana y en cierta medida alejada de sus prácticas de antaño. Desde su punto de vista, las “claves de éxito” son tan sencillas como relevantes, asumiendo -eso sí- que se deben estructurar auténticas políticas públicas en este campo, que superen ampliamente los proyectos o las intervenciones puntuales:

“El primer punto fundamental es que una política pública de este tipo significa escuchar y entender qué es lo que quieren los jóvenes. Y no solo los jóvenes que están en estas organizaciones, sino los que podrían estar. Lo que necesitamos entender es cuáles son esos deseos, esas necesidades que tienen los jóvenes urbanos, sobre todo los que viven en zonas precarizadas. Y es ahí donde tenemos que hacer un gran esfuerzo y no con una encuesta simple, sino movilizándolos a ellos mismos a que participen en la encuesta. El otro punto es tener un diagnóstico estructural de los barrios en donde se manifiestan estas agrupaciones. Es decir, de qué barrios estamos hablando, qué sabemos de los barrios, cuál es la presencia de los referentes públicos en estos. Por eso entender las condiciones estructurantes de la producción de la vida y de la reproducción social es fundamental. Luego, me parece que en el caso de las organizaciones como tales, hay que trabajar desde adentro. Hay iniciativas que tienden a desmembrar la organización, a tratar de sacarse los miembros y ‘traerlos por acá’ a una supuesta ‘normalidad’, convenciéndolos de que no es conveniente seguir perteneciendo a la organización. Me parece que debemos estructurar mecanismos que permitan que en estas organizaciones, de modo adecuado, sean los propios miembros de la organización los que encuentren un camino distinto. Pienso en mecanismos en el sentido de insuflar elementos simbólicos y materiales que de una u otra manera contribuyan a que las organizaciones sean capaces de dibujar un nuevo recorrido, y de parte nuestra sin tener la pretensión de establecer a priori a dónde deberían ir. Estos elementos son importantes porque permiten pensar en una intervención donde la centralidad recae en el sujeto y no en un ‘otro’ (‘el interventor’) que le indica o, peor, le impone lo que tiene que hacer” (ídem).

En este sentido, habrá que desmontar muchos “lugares comunes” que complican más de lo que ayudan, como el que asume que las maras son parte del crimen organizado. Los estudios más sistemáticos al respecto, como el que realizó Sonia Wolf para el Anuario 2012 sobre Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la FES (Mathieu y Niño ed. 2012) demuestran que si bien “ellas han evolucionado, pasando de ser pandillas callejeras tradicionales a estructuras profesionales de actuación criminal ... no se han convertido en crimen organizado” (ídem). Sería pertinente eludir el discurso policial más ortodoxo y trabajar sobre bases más objetivas.

D – Capacitación de recursos humanos y mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación

Finalmente, para que todo lo anteriormente propuesto pueda ser viable, se recomienda trabajar más sistemáticamente a futuro en el campo de la formación de recursos humanos especializados, y en el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas en este campo. Se trata de dos áreas claves del fortalecimiento institucional y de la consolidación de estrategias de intervención al respecto, en las que habrá que trabajar más y mejor a futuro, asumiendo que no basta con contar con estrategias pertinentes.

En lo que atañe a la formación de recursos humanos, resulta imperioso diseñar e implementar un programa sistemático y de mediano plazo, que pueda operar en varios niveles simultáneamente y que pueda impactar en la profesionalización (y el correspondiente reconocimiento) de quienes operan en este campo, independientemente de las instituciones concretas en las que trabajan. Esto implica formar animadores juveniles, técnicos en desarrollo social, policías, jueces, comunicadores sociales, promotores comunitarios y un largo etcétera, sistematizando los esfuerzos que se realizan de manera dispersa hasta el momento.

Lógicamente, los contenidos de la formación que se impartan son claves desde todo punto de vista, y en este sentido, lo relevante es socializar los enfoques más pertinentes (sustentados en el derecho internacional de derechos humanos), junto con las estrategias más pertinentes (integrales e integradas, superando ampliamente la lógica puramente represiva), socializando a su vez las metodologías de intervención también más pertinentes (escuelas abiertas, justicia penal juvenil, etc.) asumiendo que las y los jóvenes son sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo y no un simple grupo de riesgo.

Por su parte, en lo que tiene que ver con los sistemas de monitoreo y evaluación, es imprescindible superar resueltamente la simple evaluación programática en términos de eficiencia y eficacia, para pasar a operar sobre la base de evaluaciones que permitan valorar la pertinencia y la relevancia de las acciones que se analicen, evaluando en simultáneo el impacto efectivo de dichas acciones. Para ello, además, se debería contar con un efectivo sistema de indicadores que permita medir de la forma más precisa y oportuna el conjunto de los hechos y las dinámicas que forman parte de este tipo de procesos.

Sobre esta base, se podría trabajar en la redacción y difusión de informes anuales que permitan procesar fluidamente la “rendición de cuentas” en este campo, cumpliendo con la obligación del Estado en la materia y haciendo realidad el derecho de las y los ciudadanos en este campo. Y para que todas estas acciones cuenten con la legitimidad necesaria para consolidarlas en términos de credibilidad e incidencia en la opinión pública y en los tomadores de decisiones, deberían ser hechas de manera independiente, con una activa participación de académicos especializados. Si se considerara pertinente, estas acciones podrían realizarse cada 12 de agosto, Día Internacional de la Juventud, que podría transformarse en el Día de la Rendición de Cuentas en Políticas Públicas de Juventud, incluyendo las referidas a prevención de violencia y fomento de culturas de paz, sustentando un mayor y mejor reconocimiento de las y los jóvenes y de quienes trabajan (desde sus respectivas áreas de actuación) en este campo tan relevante de las políticas públicas.

Referencias Bibliográficas

- ABAD, José Miguel (2006) **Estado del Arte de los Programas de Prevención de la Violencia en Jóvenes, Basados en el Trabajo con la Comunidad y la Familia, con Enfoque de Género**. OPS – GTZ, Lima.
- ABAD, J.M. y GOMEZ, J.A. (2008) **¡Preparados, Listos, Ya! Una Síntesis de Intervenciones Efectivas para la Prevención de la Violencia que Afecta a Adolescentes y Jóvenes**. OPS – GTZ, Lima.
- ABRAMOVAY, M. y CASTRO, M. G. (2012) **Juventudes em comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs): perfil, expectativas e projetos para suas comunidades**. FLACSO/ BID, Rio de Janeiro.
- ABRAMOVAY, M.; GARCIA CASTRO, M. y FREFERMAN, M. (2012) **Juventudes e Violencia: entre Políticas de Estado e Práticas Políticas de Recusa, a Busca por Respeito**. Río de Janeiro, Inédito.
- ABRAMOVAY, Miriam (coord.) (2010) **Gangues, Gênero e Juventudes: Donas de Rocha e Sujeitos Cabulosos**. SDH – CUFAS, Brasília.
- ABRAMOVAY, Miriam (coord.) (2009) **Revelando Tramas, Descobriendo Segredos: Violência e Convivência Nas Escolas**. RITLA – SEE/GDF, Brasília.
- AGUILAR, J. y CARRANZA, M. (2008) **Las Maras y Pandillas como Actores Ilegales de la Región Centroamericana**. Estado de la Región, San José de Costa Rica.
- ALARCÓN, Cristian (ed.) (2010) **Jonathan No Tiene Tatuajes: Crónicas de Jóvenes Centroamericanos en la Encrucijada**. CCPVJ, San Salvador.
- ALVARADO, S.V.; RODRIGUEZ, E. y VOMMARO, P. (2013) **Políticas de Inclusión Social de Jóvenes en América Latina y el Caribe: Situación, Desafíos y Recomendaciones para la Acción**. CLACSO - UNESCO, Buenos Aires - Montevideo.
- ARTEAGA, T.; MÉNDEZ, M. y MUÑOZ, V. (2012) **Estado de Situación de los Países de Centroamérica, México, Cuba y República Dominicana, en relación con la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños**. Movimiento Mundial por la Infancia, Capítulo América Latina y el Caribe, New York.
- ASTURIAS, Sandino (dir.) (2012) **Las Múltiples Violencias que Afectan a las Juventudes de Guatemala**. Programa Juventud - Unión Europea, Guatemala.
- BANCO MUNDIAL (2011a) **Conflicto, Seguridad y Desarrollo: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011**. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2011b) **Crimen y Violencia en Centroamérica: un Desafío para el Desarrollo**. Washington.

BAUMAN, Sigmunt (2007) **Miedo Líquido: La Sociedad Contemporánea y sus Temores**. Editorial Paidós, Buenos Aires.

CALDERA, H. y LANDAVERDE, G. (2005) **Experiencias Participativas con Adolescentes y Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia y Desarrollo e Implementación de Políticas de Apoyo a la Juventud**. OPS-GTZ, Tegucigalpa.

CALVEIRO, Pilar (2012) **Violencias de Estado: la Guerra Antiterrorista y la Guerra contra el Crimen como Medios de Control Global**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

CARDIA, Nancy (2006) **Estado del Arte de los Programas de Prevención de la Violencia en Jóvenes, Basados en la Promoción del Desarrollo**. OPS – GTZ, Lima.

CARRANZA, Elías (coord.) (2009) **Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Como Implementar el Modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas**. ASDI – Siglo XXI, México.

CEPAL – OIJ – SEGIB (2008) **Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar**. Santiago.

CERVINO, Mauro (coord.) (2011) **Más Allá de las Pandillas: Violencias, Juventudes y Resistencias en el Mundo Globalizado**. FLACSO – MIES, Quito (dos tomos).

CIDH (2011) **Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas**. OEA – UNICEF – SAVE THE CHILDREN, Washington.

CIPC (2006) **Prevención del Delito en Zonas Urbanas y Juventud en Riesgo: Compendio de Estrategias Prometedoras y Programas en Algunos Lugares del Mundo**. CIPC, Montreal.

COSTA, G. y ROMERO, C. (ed.) (2009) **¿Qué Hacer con las Pandillas?** Ciudad Nuestra, Lima.

CRUZ, José Miguel (ed.) (2010) **Street Gangs in Central America**. IUDOP – CORDAID – UCA, San Salvador.

CRUZ, José Miguel (ed.) (2006) **Maras y Pandillas en Centroamérica: Las Respuestas desde la Sociedad Civil Organizada**. UCA Editores, Volumen IV, San Salvador.

CRUZ ROJA (2006) **Estrategia Regional de Prevención de la Violencia: Centroamérica, México y Caribe**. Cruz Roja Española, Madrid.

DAROQUI, A.; LÓPEZ, A.L. y CIPRIANO GARCÍA, R.F. (coord.) (2012) **Sujeto de Castigos: Hacia una Sociología de la Penalidad Juvenil**. Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires.

DEMOSCOPIA (2007) **Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica: Hallazgos de un Estudio Integral**. ASDI – BCIE, Tegucigalpa.

DIRIMPRO – NITAPLAN – IDESO (2004) **Muerte Arriba: las Pandillas en Nicaragua 1999 – 2004**. Managua.

ELIZONDO, Gonzalo (2012) **Diagnóstico y Análisis del Contexto del Proyecto de Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia en Costa Rica**. UNESCO, San José.

EQUIPO REGIONAL DE MONITOREO Y ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA (2012) **Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2011 – 2012**. San Salvador.

FESPAD (2012) **Observatorio de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador**. FESPAD Ediciones, San Salvador.

FLACSO (2012) **Diagnóstico y Análisis del Contexto de la Situación de Violencia Asociada a Jóvenes en El Salvador**. UNESCO, San José.

FLORES, Alfredo (coord.) (2011) **Adolescentes en Conflicto con la Ley: ¿Lo Residual del Sistema?** Editorial Siglo XXI, México D.F.

GOMARIZ, Enrique (2010) **La Devastación Silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina**. FLACSO, San José de Costa Rica.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE (2012) **Global Peace Index 2012**. Sidney – New York - Washington. www.economicsandpeace.org - www.visionofhumanity.org

56

INTERPEACE – FESPAD – SSPAS (2011) **Construyendo un Futuro de Paz: Propuesta de Política Pública Integral para Prevenir la Violencia que Afecta a la Adolescencia y la Juventud**. San Salvador.

KESSLER, Gabriel (2009) **El Sentimiento de Inseguridad: Sociología del Temor al Delito**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

KING, L. y ORTEGA, S. (comp.) (2012) **Violencia, Infancia y Juventud en América Latina: Situación Actual, Marcos de Comprensión y Propuestas**. UPN – UNESCO, México D.F.

KRAUSKOPF, Dina (2006) **Estado del Arte de los Programas de Prevención de la Violencia en Ámbitos Escolares**. OPS – GTZ, Lima.

KRUG, E.; DAHLBERG, L.; MERCY, J.; ZWI, A. y LOZANO, R. (ed) (2003) **La Violencia Juvenil**. Capítulo 2 de “Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud”. OPS/OMS, Washington.

LAGOS, M. y DAMMERT, L. (2012) **La Seguridad Ciudadana: el Problema Principal de América Latina**. Latinobarómetro, Santiago.

LOVO, Ivania (2006) **Experiencias Participativas con Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo y Prevención de la Violencia: el Caso de Nicaragua**. Secretaría de la Juventud – OPS – GTZ, Managua.

MALLO, S. y VISCARDI, N. (coord.) (2010) **Seguridad y Miedos: Qué Ciudadanía para los Jóvenes**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

MARROQUIN, Amparo (s/f) **Indiferencias y Espantos: Relatos de Jóvenes y Pandillas en la Prensa Escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras**. UCA, San Salvador.

MATHIEU, H. y NIÑO, C. (ed.) (2012) **Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2012**. FES, Bogotá.

MORO, Javier (ed.) (2006) **Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas**. INAP – INDES – BID, Guatemala.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ – VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD (2011) **Líneas Estratégicas de Acción para la Prevención de la Violencia que Afecta a la Juventud: Costa Rica 2012 – 2014**. UNFPA – SISCA – INTERPEACE, San José.

MOCKUS, A.; MURRAIN, H. y VILLA, M. (coord.) (2012) **Antípodas de la Violencia: Desafíos de la Cultura Ciudadana para la Crisis de (in) Seguridad en América Latina**. BID, Washington.

NACIONES UNIDAS (2006) **La Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes: Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas 2006**. New York.

PEREA, Carlos Mario (2007) **Con el Diablo Adentro: Pandillas, Tiempo Paralelo y Poder**. Siglo XXI, México.

PESCA, A.; MARIÑO, G.; RIOS, C. y ORTIZ, K. (2011) **¿Las Pandillas en Bogotá?: Reflexiones en Torno a su Conceptualización e Investigación**. IDIPROM, Bogotá.

PINO, Hugo Noé (2011) **Gasto Público en Seguridad y Justicia en Centroamérica**. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas 132, México D.F.

PINHEIRO, Paulo Sergio (2006) **Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y las Niñas**. Naciones Unidas, New York.

PNUD (2012) **Guatemala: ¿Un País de Oportunidades para la Juventud?** Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012. Guatemala.

PNUD (2011) **Las Juventudes Construyendo Nicaragua: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011**. Managua.

PNUD (2009) **Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 – 2010**. Bogotá.

PNUD (2008) **De la Exclusión Social a la Ciudadanía Juvenil**. Informe Nacional de Desarrollo Humano: Honduras 2008/2009. Tegucigalpa.

PNUD (2004) **Juventud Panameña: de la Invisibilidad al Protagonismo**. Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá 2004. Panamá.

PRIETO QUESADA, Teresa (coord.) (2013) **Entre Violencias y Convivencias: Diversas Miradas en Iberoamérica**. UNESCO – Universidad Católica de Brasilia, Brasilia.

ROCHA, José Luis (2006) **Lanzando Piedras, Fumando “Piedras”**: Evolución de las Pandillas en Nicaragua 1997-2006. ITAM, México.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012a) **Trabajo Decente, Seguridad Ciudadana y Desarrollo: Bases Conceptuales para un Estado del Conocimiento con Énfasis en Jóvenes de Centroamérica y Panamá**. OIT, San José de Costa Rica.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012b) **Salud Pública, Políticas Sociales y Desarrollo Humano de Adolescentes y Jóvenes Indígenas en América Latina: Experiencias Acumuladas y Desafíos a Encarar**. OPS – AECID, Washington.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012c) **Pandillas Juveniles y Políticas Públicas en América Latina: Notas para una Nueva Agenda de Investigaciones**. CELAJU, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011a) **Juventud y Desarrollo Humano en Centroamérica: Incorporando una Perspectiva Generacional al Conjunto de las Políticas Públicas**. OIJ, Madrid.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011b) **Políticas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas**. UNESCO, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011c) **Escuelas Abiertas, Prevención de la Violencia y Fomento de la Cohesión Social en América Latina: Experiencias Destacadas y Desafíos a Encarar**. Comisión de Educación, PARLATINO, Panamá.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010) **Políticas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud**. UNESCO, Brasilia.

RODRIGUEZ, Ernesto (2009) **De Experiencias Piloto a Políticas Nacionales: Hacia la Formulación de Políticas Integrales de Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes**. UNESCO, San José de Costa Rica.

RODRIGUEZ, Ernesto (2006) **Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995 – 2004**. OPS – GTZ, Lima.

RUBIO, Mauricio (2011) **Pandillas y Religión en Centroamérica: Informe Final de Consultoría**. BID, Washington.

RUBIO, Mauricio (2009) **De la Pandilla a la Mara: Pobreza, Educación, Mujeres y Violencia Juvenil**. Universidad Externado, Bogotá.

RUBIO, Mauricio (2007a) **El Sendero Hacia las Maras: el Caso de Honduras**. BID, Washington.

RUBIO, Mauricio (2007b) **Pandillas, Rumba y Actividad Sexual: Desmitificando la Violencia Juvenil**. Universidad Externado, Bogotá.

RUBIO, Mauricio (2006) **La Fase Ignorada de la Violencia Juvenil: el Caso de Panamá**. BID, Washington.

SANTACRUZ, María (2006) **Experiencias Participativas con Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo y Prevención de la Violencia: el Caso de El Salvador**. Secretaría de la Juventud – OPS – GTZ, San Salvador.

SANZ, José Luis (2013) **Los Andamios Internacionales de la Tregua**. Periódico en Línea El Faro.Net (www.elfaro.net), San Salvador.

SAVENIJE, Wim (2010) **Persiguiendo Seguridad: Acercamiento de la Policía a las Comunidades con Problemas de Inseguridad en Centroamérica**. FLACSO, San Salvador.

SAVENIJE, Wim (2009) **Maras y Barras: Pandillas y Violencia Juvenil en los Barrios Marginales de Centroamérica**. FLACSO, San Salvador.

SAVENIJE, Wim (2006) **Violencia Juvenil en Centroamérica: Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Regional**. FLACSO-IICO, San Salvador.

SAVENIJE, W. y BELTRAN, M.A. (2005) **Compitiendo en Bravuras: Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador**. FLACSO, San Salvador.

SOLIS, Luis Guillermo (2007) **Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe**. AECI-FLACSO, San José.

SOTO, Fernanda (2012) **Diagnóstico y Análisis de la Violencia que Afecta a la Juventud en Nicaragua**. UNESCO, San José.

TÉRRE DES HOMMES (2011) **Compendium de Documentos de Referencia en Materia de Justicia Juvenil**. Managua.

UNESCO (2009) **Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: la Experiencia Centroamericana**. UNESCO, San José de Costa Rica.

UNICEF – PLAN INTERNACIONAL (2011) **Violencia Escolar en América Latina y el Caribe: Superficie y Fondo**. Panamá.

UNODC (2012) **Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas**. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Viena.

UNODC (2011) **Global Study on Homicide 2011**. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna.

- UNODC (2007) **Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una Encrucijada**. Viena.
- VANDERSCHUEREN, F. y LUNECKE, A. (2004) **Prevención de la Violencia Juvenil: Análisis de Experiencias Internacionales**. Ministerio del Interior, Santiago.
- VALENZUELA, José Manuel (coord.) (2006) **Las Maras: Identidades Juveniles al Límite**. El Colegio de la Frontera Norte, México.
- VARIOS AUTORES (2011) **Doce Estrategias para Prevenir la Violencia Relacionada con la Adolescencia y la Juventud**. Programa POLJUVE, INTERPEACE – IECCPG, Guatemala.
- VARIOS AUTORES (2009) (2009) **Diagnóstico Centroamericano : Estándares Artículos 37-40 CDN : Justicia Penal Juvenil**. DNI – FESPAD – FUNPRODE – UCR – ILANUD, San José de Costa Rica.
- VARIOS AUTORES (2007) **Las Sanciones Alternativas a la Prisión y la Justicia Penal Juvenil en Centroamérica: Memoria del Seminario Taller**. DNI – FESPAD – FUNPRODE – UCR – ILANUD, San José de Costa Rica.
- VARIOS AUTORES (2008) **Juventud, Seguridad y Justicia en Centroamérica: Memoria del Congreso Internacional**. IECCPG y Otros, Antigua, Guatemala.
- VARIOS AUTORES (2004a) **Maras y Pandillas en Centroamérica**. ERIC-IDESO-IDIES-IUDOP, UCA Editores, Volumen I, San Salvador.
- VARIOS AUTORES (2004a) **Maras y Pandillas en Centroamérica: Pandillas y Capital Social**. ERIC-IDESO-IDIES-IUDOP, UCA Editores, Volumen II, San Salvador.
- VARIOS AUTORES (2004b) **Maras y Pandillas en Centroamérica: Políticas Juveniles y Rehabilitación**. UCA Editores, Volumen III, Managua.
- VARIOS AUTORES (2004c) **Juventud: Violencia y Exclusión**. Revista de Antropología Social DESACATOS Nº 14, CIESAS, México.
- VEGA, Jair (2006) **Estado del Arte de los Programas de Prevención de la Violencia en Jóvenes, Basados en el Uso de los Medios de Comunicación**. OPS – GTZ, Lima.
- WACQUANT, Loic (2009) **Castigar a los Pobres: el Gobierno Neoliberal de la Inseguridad Social**. Editorial Gedisa, Barcelona.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo (2008) **Mapa de la Violencia: Los Jóvenes de América Latina 2008**. RITLA – Instituto Sangari – Ministerio de Justicia, Brasilia.
- WIELANDT, Gonzalo (2005) **Hacia la Construcción de Lecciones del Post-Conflicto en América Latina y el Caribe: una Mirada a la Violencia Juvenil en Centroamérica**. CEPAL, Santiago.
- WOLA – TNI (2010) **Sistemas Sobrecargados: Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina**. Washington.