

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 81.

Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes.

Maras centroamericanas: Políticas públicas y mejores prácticas.
Elsa Falkenburger y Geoff Thale.

Maras centroamericanas: Políticas públicas y mejores prácticas

Elsa Falkenburger* y Geoff Thale**

RESUMEN

En los últimos años, las pandillas juveniles en Centroamérica han sido el foco de gran atención tanto en la región como en los Estados Unidos. No obstante, hay una falta de conocimiento sobre qué son, por qué se forman y cómo afrontar mejor la violencia y el crimen comúnmente asociados a sus actividades. Las autoridades locales, por lo general, han optado por implementar políticas represivas o de "mano dura" para eliminar el problema. Sin embargo, dichas políticas han sido contraproducentes. Recientes estudios han demostrado que la manera más efectiva para disminuir los altos índices de crimen y violencia ocasionados por las pandillas juveniles requiere de políticas enfocadas a la prevención, para con ello afrontar directamente las causas que conllevan a jóvenes a ingresar en las pandillas.

Palabras clave: América Central, Estados Unidos, juventud, violencia, experiencias concretas, delincuencia

DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE LAS PANDILLAS

Si se pide a alguien que describa a un "pandillero" la respuesta será casi inmediata. La mayoría de la gente, independientemente de que se haya encontrado alguna vez con un verdadero pandillero, describirá a un criminal armado con el cuerpo lleno de tatuajes. Si se

*Coordinadora del Programa Pandillas Juveniles, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
efalkenburger@wola.org

**Director de Programas, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
gthale@wola.org

pide a alguien que explique qué es una “mara centroamericana”, es probable que describa la imagen de una peligrosa red de bandas criminales instaladas en América Central que extiende sus tentáculos hacia Estados Unidos y otros países. Estos términos, alimentados por una cobertura mediática a veces parcial, conllevan una serie de prejuicios y asunciones firmes. La realidad es mucho más compleja. Las pandillas y los pandilleros constituyen una amenaza muy seria para la seguridad pública en algunas comunidades tanto de América Central como de Estados Unidos. Pero el carácter y los orígenes de las pandillas juveniles centroamericanas, y el problema de la violencia de las pandillas juveniles, no son fáciles de entender o abordar. Tienen aspectos tanto locales como transnacionales, y suponen un problema tanto social como de aplicación de la ley.

En América Central, las pandillas juveniles han existido desde al menos los años sesenta, aunque sus características cambiaron significativamente en los noventa. Para entender a las pandillas juveniles de las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos, hay que reconocer primero que en este país el fenómeno de las pandillas se remonta a la década de 1780. Las pandillas, basadas en grupos étnicos particulares (irlandeses, italianos, judíos, eslavos, etc.), fueron surgiendo con las sucesivas oleadas de inmigración a Estados Unidos; y, desde la Segunda Guerra Mundial, pandillas juveniles como los Blackstone Rangers, los Vice Lords, los Skinheads, los Bloods y los Crips, así como los Latin Kings, han estado presentes en las principales ciudades. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana, las pandillas juveniles aparecieron en Los Angeles en los años ochenta. Los dos grupos dominantes en esta comunidad eran la mara Salvatrucha o MS y Barrio 18.

Cuando los jóvenes centroamericanos que habían emigrado a Estados Unidos en los años ochenta empezaron a regresar a sus países de origen en los noventa (a menudo como consecuencia de las políticas de deportación de Estados Unidos), y las influencias culturales estadounidenses tuvieron una mayor expansión en América Central, las pandillas juveniles de la región empezaron a adoptar el estilo y los nombres de las maras de Los Angeles. Aunque se desarrollaron conexiones entre las pandillas de las dos regiones, los dos fenómenos –el crecimiento de las pandillas juveniles étnicas en las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos y el hecho de que las pandillas juveniles en América Central se reinventasen a sí mismas– eran distintos. Hoy en día, los flujos migratorios entre Estados Unidos y América Central son importantes, y las relaciones entre las pandillas de varios países se han reforzado. Sin embargo, existen pocas pruebas de que estas relaciones hayan constituido, hasta ahora, un carácter estructurado e institucional, y el nivel de comunicación transnacional no parece ser altamente organizado ni constante.

Las diferentes definiciones de quién es un pandillero y qué significa ser un pandillero determinan la manera como cada uno cuenta el número de pandillas y pandilleros; esto influye, a su vez, en las valoraciones sobre el nivel de amenaza para la seguridad

pública que plantean las pandillas. Los diferentes análisis de las razones por las que se forman las pandillas y por qué los jóvenes se unen a ellas determinan la elección de las mejores estrategias para combatirlas.

INICIATIVAS DE INVESTIGACIÓN

Hay varias iniciativas que intentan analizar exhaustivamente el fenómeno de las pandillas juveniles en América Central y el fenómeno relacionado, pero distinto, de las pandillas juveniles estadounidenses que se iniciaron en las comunidades inmigrantes centroamericanas de Los Angeles y se han expandido por Estados Unidos. Una de las iniciativas importantes de investigación es la Red Transnacional de Análisis sobre Maras, del Centro de Estudios y Programas Interamericanos del Instituto Tecnológico Autónomo de México, que ha realizado un análisis comparativo de las pandillas juveniles en América Central y las pandillas juveniles compuestas por inmigrantes centroamericanos o sus hijos en México y Estados Unidos. El estudio sobre la naturaleza de las pandillas juveniles y los aspectos transnacionales del problema (que incluye una sección de WOLA sobre las pandillas juveniles de inmigrantes en la zona metropolitana de Washington, D.C.) llega a las siguientes conclusiones:

- Las maras juveniles son dinámicas; cambian, crecen y se encogen, y no deberían ser tratadas como un fenómeno estático.
- Hay unas diferencias significativas entre las maras y pandillas de cada país en Centroamérica, y de las varias ciudades en los Estados Unidos.
- Estas maras no son un problema grave ni en México ni en Nicaragua, y no tienen vínculos sofisticados con las maras de Centroamérica o Estados Unidos (en México y en Nicaragua existen bandas juveniles, pero no hay evidencia que existan maras como la MS o la 18. Las bandas locales no tienen vínculos con las maras de Centroamérica o Estados Unidos).
- En el área de Washington D.C., las maras están activas en “áreas rojas”, pero no son en estos momentos un problema central para la seguridad pública.
- En El Salvador, Honduras y Guatemala, en donde el problema es serio, las respuestas de los gobiernos se han enfocado en técnicas represivas. Esta estrategia ha sido contraproducente: las maras se han organizado más en respuesta a las políticas de mano dura, y el nivel de delincuencia, incluso de homicidios, ha aumentado.

LAS PANDILLAS CENTROAMERICANAS Y LA REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEPORTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Las estimaciones sobre el número de pandillas y pandilleros que existen en América Central varían enormemente. Las estimaciones a la baja sugieren que hay entre 70.000 y 100.000 pandilleros, y los cálculos por arriba triplican a veces esta cifra (Ribando, 2006). El FBI estima que hay unos 38.000 miembros de la mara Salvatrucha (MS-13) o de la mara Barrio 18 en Estados Unidos, las pandillas predominantes en la comunidad inmigrante centroamericana (USAID, 2006). La MS-13 es una de las pandillas juveniles más conocidas relacionadas con la comunidad centroamericana. Según la mayoría de las versiones, se formó inicialmente en Los Angeles durante los años ochenta por inmigrantes centroamericanos, muchos de los cuales vivían en barrios pobres que ya estaban plagados de pandillas raciales y étnicas. Los refugiados, o los hijos de refugiados, de la guerra civil de El Salvador en los ochenta crearon la MS-13 como medio para protegerse de las pandillas locales (principalmente mexicano-norteamericanas) en sus nuevos barrios de Los Angeles (Barry, 2006).

En los noventa, la política de deportación de Estados Unidos (con la aprobación de la Ley de reforma de la inmigración ilegal y responsabilidad del inmigrante [Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA] de 1995) empezó a perseguir más agresivamente a personas con antecedentes penales para deportarlas. Todo extranjero, incluidos los residentes permanentes legales en Estados Unidos, que hubiera sido condenado por un delito con una sentencia de prisión que pudiera durar más de un año, podía ser expulsado del país después de haber cumplido su condena (Morawetz, 2000). En un período de tres años (1994-1997), esta estrategia de deportaciones provocó la migración forzosa de más de 150.000 personas que regresaron a sus “países de origen”, desprovistos de redes sociales y, a veces, sin saber hablar español (Taylor & Aleinikoff, 1998). Durante los años 2006 y 2007 se intensificaron tácticas similares con la deportación, por ejemplo, de 2.179 “extranjeros delincuentes”, tan sólo en mayo de 2006, como resultado de la operación de devolución al país de origen (Operation Return to Sender). Se considera que aproximadamente 370 de estos deportados eran miembros de la MS-13 (ICE, 2006). No se dispone de datos fiables sobre el número total de personas relacionadas con las pandillas deportadas desde 1994, pero la mayoría de los analistas creen que muchos de los jóvenes condenados por actividades delictivas y deportados se habían involucrado en las pandillas durante su estancia en Estados Unidos. Al regresar a América Central, en contra de su voluntad, se quedan sin alternativas y suelen unirse a las pandillas locales existentes, a las que transmiten la cultura de pandillas desarrollada en las comunidades inmigrantes centroamericanas de los años ochenta en Los Angeles.

Las políticas de deportación desempeñaron un papel importante en la evolución de las pandillas de la región centroamericana y un papel clave en la “transnacionalización” del problema. Con el crecimiento constante de la migración entre Estados Unidos y la región, las conexiones y las influencias entre las pandillas de cada país no han hecho más que fortalecerse. Aunque, como ya se ha mencionado antes, las conexiones transnacionales entre las maras y las clicas no se han transformado en crimen organizado u otra forma de grupo con jerarquía; la mayor parte de la actividad criminal de las maras se desarrolla en el ámbito local (homicidios, robos, extorsión) y no en el transnacional (trafico de drogas o de personas, contrabando).

Algunas personas en Estados Unidos han propuesto reforzar la deportación como medio para expulsar a los criminales del país. Se han presentado propuestas legislativas, como la Alien Gang Removal Act (proyecto de ley de expulsión de pandilleros); se han adoptado prácticas policiales, como la Operation Community Shield (Operación Escudo Comunitario), en la que las autoridades federales intentan identificar, detener y deportar a presuntos pandilleros partiendo de infracciones migratorias. Es probable que las políticas de deportación cada vez más represivas refuercen aún más las conexiones transnacionales entre las pandillas de América Central y Estados Unidos, y agraven los problemas en la región. Al mismo tiempo, es probable que tengan escasa repercusión sobre los niveles de violencia de las pandillas juveniles en las comunidades centroamericanas de Estados Unidos¹.

ABORDANDO EL PROBLEMA EN AMÉRICA CENTRAL

Las pandillas en los países centroamericanos de Guatemala, Honduras y El Salvador se han visto transformadas por su contacto con la cultura y el estilo pandillero de Estados Unidos, y se han convertido en graves amenazas para la seguridad pública en muchas comunidades de América Central. En parte, como respuesta a las tácticas indiscriminadas y represivas empleadas por la policía, estas pandillas se están volviendo más organizadas y violentas, y están recurriendo a nuevas formas de conducta criminal. Aunque las informaciones sensacionalistas y los gestos políticos de cara a la galería contribuyen al miedo de los ciudadanos a las pandillas, ese miedo sigue estando muy asentado en experiencias reales. Algunas pandillas, que en un inicio eran principalmente grupos de barrios que se disputaban el territorio con bandas rivales, se han vuelto más violentas y están implicadas con frecuencia en la extorsión a residentes, negocios y operadores de transporte público, así como en el narco-menudeo.

Las sociedades centroamericanas se enfrentan a problemas estructurales a la hora de abordar la violencia de pandillas y sus causas. Sus gobiernos se encuentran todavía en las primeras fases de la democratización y la estabilización. Los niveles de pobreza y desempleo son altos, la policía y otras instituciones siguen siendo débiles, la juventud está marginada y hay escasos recursos para abordar muchos de los problemas originales que hacen que los jóvenes se unan a pandillas. La violencia de pandillas es sólo uno de los muchos problemas de seguridad que padece la región. El crimen organizado, el narcotráfico, la delincuencia común y la violencia familiar son fenómenos generalizados que amenazan la seguridad ciudadana en toda la región. Las pandillas son, con frecuencia, el chivo expiatorio de otros problemas de seguridad y actividades criminales de las que no son responsables. La mayoría de los jóvenes considerados “pandilleros” siguen perteneciendo a pandillas menos numerosas de barrios y no participan en actividades criminales graves. Aunque, desafortunadamente, el miedo en las comunidades con presencia de pandillas se ve exagerado por informes exagerados de prensa.

Los gobiernos se han apresurado a reafirmar estos miedos mediante la implementación de medidas represivas a corto plazo, que parecen ofrecer resultados inmediatos. Además, han aprovechado estas informaciones provocativas para atribuir casi toda la delincuencia y la violencia a las pandillas. La mayoría de las políticas de los gobiernos centroamericanos han tratado a las pandillas como combatientes enemigos a los que hay que eliminar, en lugar de un producto de varios problemas sociales que deben resolverse mediante estrategias integrales que incluyen una aplicación inteligente de la ley, combinada con programas de prevención y rehabilitación. En concreto, los gobiernos de Honduras y El Salvador han respondido a las pandillas juveniles con estrategias represivas de mano dura con la intención de controlarlas y apaciguar a sus electores. Estas leyes ilegalizan la pertenencia a una pandilla. Miles de jóvenes, que no son culpables más que de tener un tatuaje o llevar pantalones anchos, han sido arrestados indiscriminadamente. Las detenciones masivas han violado los derechos de miles de jóvenes salvadoreños y hondureños y han ejercido una presión considerable sobre el ya sobrecargado sistema de prisiones. Aunque Guatemala no ha aprobado dicha legislación, la policía ha implantado muchas de las mismas estrategias policiales represivas.

De manera muy similar a cómo la estrategia de deportaciones de Estados Unidos a partir de los noventa contribuyó inesperadamente al crecimiento de las pandillas, estas políticas de mano dura han forzado a las pandillas a la clandestinidad y, como consecuencia, a volverse más organizadas (Cruz, y Carranza, 2006). Muchos pandilleros han reducido su visibilidad pública. Ya no se hacen tatuajes, ni llevan ropa que les identifique, ni se congregan en lugares públicos; pero siguen reuniéndose y llevando a cabo actividades organizadas. Mientras tanto, las prisiones han constituido un lugar ideal para el aumento de la cohesión de las pandillas. Además de contribuir a la mutación de las pandillas, las políticas represivas no han logrado aliviar el creciente nivel de violencia ni el número de homicidios en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Desde nuestro punto de vista, estas respuestas de mano dura a la violencia de las pandillas juveniles no han servido para controlar el problema y han planteado graves amenazas contra los derechos humanos y el gobierno democrático en la región. Una respuesta más adecuada, más efectiva y menos costosa, sería la compuesta de un balance entre programas de prevención, rehabilitación y policía que respeten los derechos humanos, la cual tendría un mayor impacto en el nivel de violencia y crimen de las maras. La experiencia estadounidense, con la evolución de las pandillas y el desarrollo de respuestas efectivas, puede ser un marco útil para que los países centroamericanos empiecen a descifrar el problema dentro de sus propios contextos culturales e históricos. La cooperación transnacional y un entendimiento con matices de las realidades de cada país son fundamentales para abordar efectivamente el fenómeno de las pandillas juveniles en América Central.

LA REALIDAD CENTROAMERICANA Y LOS FACTORES DE RIESGO SOCIAL

Gran parte de la investigación sobre la prevención de la violencia juvenil y sobre programas exitosos se ha llevado a cabo en Estados Unidos. También existen programas con éxito en América Latina (la Organización Panamericana de la Salud ha publicado un estudio de programas exitosos en América Latina y hay ejemplos bien documentados de programas de reducción de la violencia en Colombia y Brasil), pero el grueso de los programas y las investigaciones llevadas a cabo hasta la fecha proviene del vecino del norte. Para avanzar hacia un enfoque más amplio en las respuestas, basadas en la prevención, para las pandillas en América Central resulta indispensable conocer la situación actual política y económica de esta región, y tener en cuenta esta realidad al aplicar las lecciones aprendidas de programas modelo en Estados Unidos. Los factores de riesgo para los jóvenes de América Central son muy similares, pero no idénticos, a los de Estados Unidos. La violencia juvenil surge en América Central como consecuencia de años de guerra civil y de la lucha por reconstruir instituciones democráticas con escasos recursos. Los servicios sociales disponibles para el público general y los jóvenes en riesgo son extremadamente limitados debido a la falta de financiamiento del Gobierno; esta escasez de recursos no sólo refleja las prioridades políticas del Gobierno, sino también las bases impositivas bajas y unos tipos impositivos efectivos muy reducidos.

Distintos factores sociales contribuyen a la violencia juvenil en América Central. Uno de los factores que más se asocia al comportamiento violento de adolescentes y

jóvenes es la exposición a la violencia en el hogar. Los niños que experimentan u observan un comportamiento violento en el hogar son mucho más propensos a participar en la violencia. Por desgracia, la violencia en las familias es habitual en América Central. Un estudio en El Salvador muestra que la violencia física está presente en el 80% de los hogares (Santa Cruz Giralt y Cocha-Easman, 2001). Los estudios indican que la violencia doméstica aumenta notablemente la probabilidad de que un niño cometa actos violentos a lo largo de su vida, ya sea en el ámbito doméstico o en el social (Buvinic; Morrison y Shifter, 1999). En una encuesta realizada a pandilleros de Honduras por la organización de ayuda y desarrollo Save the Children, el 38% declaraba haber sufrido maltrato físico o abusos de forma regular durante su juventud; de este grupo, el 13,5% recibía maltrato físico a diario (Save the Children UK, 2002). Aunque la violencia en la familia no es la única razón para unirse a las pandillas juveniles, resulta evidente que se trata de una de las principales causas del ciclo de violencia y un “factor de riesgo” clave que hay que enfrentar.

La violencia social obstaculiza el desarrollo económico, y la falta de oportunidades económicas constituye en sí otro de los principales factores de riesgo asociados a la violencia juvenil. Las economías débiles producen desempleo y subempleo generalizados, un acceso limitado a oportunidades educativas y unos estados que solamente pueden ofrecer una educación deficiente y pocos servicios sociales. Un gran número de jóvenes están desempleados o subempleados en América Central. En Honduras, por ejemplo, el 64% de la población tiene menos de 25 años, y los niveles de desempleo de los jóvenes entre los 19 y los 25 años son del 54,5%. Del 45,5% restante, la gran mayoría gana menos de 166 dólares al mes (Ibíd). Unas instituciones comunitarias relativamente débiles y un tejido social desgarrado son otros elementos que contribuyen a esta violencia. En numerosas comunidades de América Central, la modernidad y la exposición a la globalización han conllevado unas actitudes más liberales y una mayor tolerancia, pero las instituciones tradicionales y los valores que promovían han perdido autoridad y poder que, con frecuencia, reprimían el comportamiento de los jóvenes. Mientras tanto, el aumento de la migración y de los movimientos de población, causados por décadas de conflicto armado y por cambios económicos como la reducción de las economías rurales y la rápida urbanización, han debilitado los vínculos de los jóvenes con determinadas comunidades y estructuras comunitarias; además, unas oportunidades laborales limitadas han socavado el compromiso que muchos jóvenes sienten hacia sus comunidades, ya que éstas no pueden ofrecer los incentivos y las recompensas económicas que crean la lealtad y solidaridad comunitaria².

En resumen, la violencia doméstica y social, la inestabilidad económica y unas instituciones comunitarias débiles constituyen tres grandes factores de riesgo que contribuyen al crecimiento de las pandillas en toda la región de América Central. Otros indicadores, como unas elevadas tasas de deserción escolar, el fácil acceso a las armas y la disponibilidad de drogas también influyen en ello, y deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar

programas de prevención de la violencia juvenil. Ninguna de estas cuestiones resulta fácil o rápida de enfrentar, y es necesario reconocer los desafíos que plantean unos gobiernos con recursos limitados y unos grupos comunitarios débiles, así como organizaciones no gubernamentales, escuelas y organizaciones religiosas, los cuales están actuando en un período de posguerra de inestabilidad relativa. La resolución del problema de la violencia juvenil exige el reconocimiento y el enfrentamiento de estos amplios factores sociales. Al mismo tiempo, programas de prevención de la violencia específicos y enfocados han arrojado resultados notables, y los gobiernos y los grupos de la sociedad civil deberían intentar llevarlos a cabo.

PREVENCIÓN Y MEJORAS PRÁCTICAS

En Estados Unidos y América Latina se han desarrollado distintos enfoques para prevenir la violencia de las pandillas juveniles y se han implementado numerosos programas de prevención³. Entre ellos figuran programas que afrontan algunas de las cuestiones subyacentes que empujan a los jóvenes a unirse a las pandillas y a participar en la violencia; programas centrados en mantener a los jóvenes alejados de las pandillas y ofrecerles alternativas; programas que ayudan a los jóvenes a abandonar las pandillas y otros que intentan acabar con el comportamiento violento de los pandilleros. Muchos de ellos han demostrado su eficacia en reducir el comportamiento violento o criminal, y también pueden resultar inversiones rentables al considerar los costes de la labor policial y de encarcelamiento. Los programas de prevención de la violencia deberían constituir un elemento clave de la respuesta a las pandillas por parte de los gobiernos de América Central y la comunidad internacional.

El surgimiento de las pandillas produce inseguridad, e incluso miedo, entre los habitantes de los vecindarios y hace que los gobiernos intenten buscar respuestas inmediatas a sus necesidades. Por distintas razones, las iniciativas de aplicación de la ley para reprimir las pandillas suelen ser la primera respuesta y, en ocasiones, la única. Las fuerzas policiales son organismos ya existentes que están organizados y cuentan con un número considerable de recursos, especialmente en comparación con otras organizaciones gubernamentales o privadas que podrían afrontar problemas de violencia juvenil. Así pues, pueden reaccionar con rapidez y mantener su implicación durante largos periodos de tiempo. Los funcionarios del Gobierno son propensos a emplear la actuación policial, el encarcelamiento y otros mecanismos punitivos porque se pueden implementar rápidamente y resultan muy visibles; ofrecen a los ciudadanos una sensación inmediata de mayor seguridad. Pero aunque el problema de las pandillas es apremiante, las reacciones

rápidas enfocadas únicamente a la represión de las pandillas son, en el mejor de los casos, sólo una solución parcial y, en el peor, pueden incluso agravar el problema.

En el “Triángulo del Norte” de América Central, formado por Guatemala, El Salvador y Honduras, las pandillas juveniles, en respuesta a las estrategias policiales represivas de mano dura adoptadas por los gobiernos, se han adaptado. Se han protegido y han desarrollado niveles de organización más eficaces, han formado redes clandestinas y han renunciado al uso de ropa o tatuajes distintivos para evitar arrestos y encarcelamientos indiscriminados. En una triste ironía, las estrategias policiales de mano dura diseñadas para disolver y derrotar a las pandillas juveniles han hecho que algunas pandillas se parezcan más a grupos criminales organizados (Cruz y Carranza, 2006). Los expertos están de acuerdo en que la clave para afrontar con eficacia el problema de las pandillas juveniles es un enfoque global que incluya la prevención, la rehabilitación y unas estrategias de represión cuidadosamente diseñadas que cuenten con el apoyo de la comunidad, las instituciones locales, el Gobierno y la policía. La Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia (OJJDP) del Departamento de Justicia de Estados Unidos es uno de los organismos que apoya este punto de vista, basándose en las experiencias de Estados Unidos. En la región, el Banco Mundial, Viva Río en Brasil, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud han reunido una serie de informes que llegan a las mismas conclusiones.

LOS BENEFICIOS DE LA PREVENCIÓN

Los costes de la delincuencia y la violencia son elevados. Hay pérdidas económicas y dolor, sufrimiento y trauma emocional para la víctima. Existen costes sociales, incluyendo los gastos para los sectores legales, penitenciario y de salud producidos por el autor y la víctima. Una evaluación del coste de la violencia en América Latina realizada en 1999 concluyó que el coste total directo e indirecto de la violencia para El Salvador era del 24,9% del PIB del país (Londoño y Guerrero, 1999). En Estados Unidos, la violencia cuesta casi 500.000 millones de dólares al año en costes directos e indirectos (Dirección General de Salud Pública de los Estados Unidos, 2001). Con estas cifras, unos programas eficaces de prevención de la violencia podrían ahorrar enormes cantidades de dinero, evitar sufrimiento y mantener a los jóvenes alejados de la delincuencia. Una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo descubrió que por cada dólar invertido en un programa de prevención en Estados Unidos, se ahorran entre seis y siete dólares en “programas de control”, es decir, en investigación, procesamiento y encarcelamiento tras la violencia (Buvinic y Morrison, 1999). En una vista en octubre de 2005 ante el

Subcomité de Crimen del Comité Judicial en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, un investigador de la violencia y el crimen testificó sobre los beneficios de los programas de prevención para enfrentar la violencia de las pandillas juveniles:

“La prevención resulta más eficaz y menos costosa que el castigo y el encarcelamiento. La serie de comparaciones científicas realizadas muestra que la prevención de la violencia reduce en mayor medida delitos futuros, cuesta menos llevarla a cabo, proporciona un mayor ahorro de costes con el tiempo y produce un conjunto más amplio de beneficios sociales y de salud que el tratamiento o el castigo” (Smith, 2000).

Otro estudio del impacto de los programas de prevención comparaba los costes y los beneficios de varios de estos programas con los de un duro enfoque de aplicación de la ley. El proyecto de investigación comparativa llevado a cabo en 1995 por Greenwood & Associates comparaba la “ley de las tres sentencias” (*three strikes law*) de California (cadena perpetua para los delincuentes reincidentes) con otras estrategias de prevención de la delincuencia. La investigación concluyó que esta ley podría reducir los delitos graves en un 21% al retener en prisión durante el resto de su vida a las personas con probabilidad de cometer delitos. En comparación, una combinación de cuatro técnicas de prevención e intervención reduciría la delincuencia en casi el 80%, con un coste un 90% menor en su implementación que el encarcelamiento. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que no todos los programas de prevención son iguales. En particular, los investigadores de Greenwood descubrieron que los programas orientados hacia los jóvenes con importantes factores de riesgo resultan más rentables y exitosos que los programas de educación dirigidos a la población joven en general (Greenwood y Hawkin, 2002).

PROGRAMAS PRIMARIOS, SECUNDARIOS Y TERCIARIOS

A continuación se presenta una breve descripción de las categorías específicas de los programas de prevención (primarios, secundarios y terciarios); un resumen de lo que se conoce hasta la fecha, basado en la investigación sobre formas eficaces de diseñar programas de prevención, y unos cuantos ejemplos de programas que han tenido cierto impacto en Estados Unidos. Los especialistas en prevención de la violencia suelen caracterizar los programas como primarios, secundarios o terciarios, en función de que tengan un amplio alcance, un alcance focalizado en los jóvenes en riesgo o bien que trabajen con jóvenes pandilleros. Muchas de estas mejores prácticas podrían resultar muy útiles

para aquellos que afrontan el problema de las pandillas en América Central, a pesar de las grandes diferencias en cuanto a la situación de los distintos países.

La *prevención primaria* incluye actividades escolares basadas en la comunidad que llegan a una porción amplia de la población. Van desde programas generales (campañas educativas para animar a los jóvenes a permanecer en la escuela o a alejarse de las drogas, por ejemplo) hasta otros más específicos que enseñan a los jóvenes cómo tomar buenas decisiones, o que ofrecen una capacitación antipandillas en las escuelas. Su principal objetivo es reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección. Con frecuencia, los programas que abarcan a la juventud en general parecen demasiado amplios como para tener un efecto directo en la prevención de las pandillas, pero la prevención del consumo de drogas y otros actos de delincuencia puede reducir significativamente la posibilidad de que los jóvenes se unan a las pandillas (Esbensen, 2000).

Los programas primarios más eficientes están “enfocados en las aptitudes”. Básicamente, pretenden proporcionar a la juventud la capacitación que necesitan para tomar decisiones correctas en la adolescencia y al llegar a la edad adulta. El programa *Life Skills Training* (Formación en aptitudes para la vida) es un ejemplo de un modelo de prevención primaria con el objetivo de evitar el consumo de drogas. Al enseñar aptitudes sociales, aptitudes de gestión personal y aptitudes para “moverse por el mundo”, los profesores reducían la posibilidad de que los jóvenes comenzaran a consumir drogas habitualmente (Dirección General de Salud Pública de los Estados Unidos, 2001). Si esto se puede evitar desde un principio, hay menos probabilidades de que los jóvenes pasen del consumo de drogas en la calle a otras drogas distintas y más serias y, por tanto, de que lleguen a un comportamiento violento y criminal. Como el impacto de estos programas es amplio, a largo plazo, puede resultar difícil para los gobiernos justificar el financiamiento necesario para llevarlos a cabo. Sin embargo, los gobiernos deberían realizar un esfuerzo concertado para proporcionar financiamiento a esta labor al igual que lo hacen para otros servicios sociales en curso⁴.

La *prevención secundaria* se dirige a individuos considerados “de alto riesgo”. Se deberían presentar alternativas prácticas y atractivas a los jóvenes con mayor riesgo de unirse a las pandillas, ofrecerles unos sistemas de apoyo eficaces y hacerles responsables de sus acciones (Wyrick, 2006). Como se ha mencionado anteriormente, estos programas son los que parecen ser más rentables y tener mayor impacto en la prevención de que los jóvenes entren a formar parte de las pandillas. Algunos de los programas de prevención secundaria de mayor éxito, y más factibles al trabajar con recursos limitados, son los enfoques basados en la comunidad. En estos enfoques, expertos en prevención de la violencia, normalmente proporcionados por el Gobierno nacional, trabajan con grupos comunitarios y de la iglesia, gobiernos locales, la policía y otros para llevar a cabo una evaluación de una comunidad determinada. La evaluación intenta identificar los distintos factores de riesgo de la comunidad en particular que podrían conducir a

los jóvenes a unirse a las pandillas. También trata de identificar mitos o ideas falsas de la comunidad (debido a la raza, la forma de vestir o la manera de hablar) que dificultan el trato realista con los jóvenes en riesgo. Una vez realizada la evaluación e identificadas las posibles soluciones, se forman alianzas entre los distintos miembros de la comunidad. Para aprovechar al máximo unos recursos mínimos se crean nuevos programas u organizaciones que pretenden afrontar el problema de las pandillas a través de agencias de servicios y otras instituciones establecidas (iglesias, escuelas, etc.) para aumentar su viabilidad y sostenibilidad financiera.

CASASTART (Luchando juntos para conseguir un mañana que merezca la pena) es un ejemplo de programa exitoso, basado en la comunidad, que reunió los servicios sociales, la aplicación de la ley y a las agencias de justicia juvenil. Fue diseñado por el Centro nacional de adicción y abuso de sustancias de la Universidad de Columbia para mantener a jóvenes de entre 8 y 13 años alejados de la delincuencia y las drogas en Austin, Bridgeport, Memphis, Newark y Savannah. Tras recibir una donación de la Fundación Ford para repetir el modelo en cinco nuevas ubicaciones, el programa se implementó con eficacia en 23 comunidades urbanas y rurales de 11 estados y el Distrito de Columbia. El Instituto Urbano realizó una evaluación completa del impacto del programa titulada: "CASASTART: A Proven Youth Development Strategy that Prevents Substance Abuse and Builds Communities".

CASASTART constituye un ejemplo fundamental de programa que puede ser coordinado a escala nacional, y establecer un modelo básico con características clave, pero que se puede implementar localmente para incluir atributos específicos del vecindario. En la Fase 1, especialistas y organizadores comunitarios trabajan con grupos locales para llevar a cabo una evaluación completa de la comunidad, identificar a posibles líderes y aliados y determinar metas específicas. En la Fase 2 se desarrollan alianzas entre organizaciones comunitarias, agencias del gobierno local, la policía, etc., y a continuación se desarrolla un plan de trabajo claro. Especialistas y organizadores ofrecen capacitación y asistencia técnica a los proveedores de servicios que trabajan directamente con los jóvenes.

En general, el programa tuvo un impacto significativo en la prevención del consumo o venta de drogas por parte de los jóvenes (una reducción de la probabilidad del 20% y el 60%, respectivamente) y de la comisión de delitos (una reducción de la probabilidad del 20%). También ha aumentado la probabilidad de que los jóvenes permanezcan en la escuela y pasen al siguiente curso. Estos efectos positivos enfrentan de forma directa tres de los principales factores de riesgo que conducen a los jóvenes a unirse a las pandillas.

Como se ha mencionado anteriormente, las condiciones en América Central son distintas a las de Estados Unidos, y no basta con repetir sus programas. Pero aunque la cifra de proveedores de servicios sociales es muy inferior y un gran número de las instituciones existentes son mucho menos estables, se sigue aplicando el principio básico y el valor de la colaboración comunitaria. Hay que reunir a proveedores de servicios, iglesias, grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales locales como aliados, y las nuevas iniciativas se deberían basar en la labor que estén llevando a cabo. Los municipios también suponen un entorno ideal para coordinar respuestas multisectoriales a las pandillas puesto que abarcan un mayor conocimiento de la historia y las necesidades de una comunidad que probablemente no se incluiría en una estrategia nacional (Alda; Buvinic; Lamas, 2005).

Los *programas terciarios* se suelen denominar informalmente de rehabilitación y están dirigidos a los jóvenes que ya están involucrados en la violencia y la delincuencia. Estos programas son los menos costosos pero, como demuestra *Operation Cease Fire*, y Municipios Libre de Armas en El Salvador, pueden ser productivos. Los programas terciarios trabajan para reducir la violencia de los pandilleros. Ofrecen asesoramiento y apoyo, y a veces también alternativas de vivienda, servicios sociales, programas educativos y capacitación laboral a los jóvenes que desean abandonar las pandillas.

Operation Cease Fire es un ejemplo de prevención mediante tácticas de aplicación de la ley. Se enfocó hacia el control de la violencia de las armas cuando se creó en 1996, un período en el que la cifra de homicidios en los Estados Unidos alcanzó su máximo histórico y las pandillas proliferaban en las comunidades afroamericana y latina. En respuesta a una ola de violencia, el Departamento de Policía de Boston creó una Unidad de Violencia Antipandillas que utilizaba estrategias no tradicionales para combatir la violencia. Combinaba un enfoque muy intenso en el número relativamente reducido de individuos propensos a cometer delitos con armas, con un enfoque de labor policial comunitaria (realizada en alianza con miembros de la comunidad, proveedores de servicios, escuelas, etc.), la resolución de problemas y programas de prevención. Incluía una evaluación completa de la comunidad en la que todos los sectores estaban involucrados y se enfrentaban una serie de mitos en torno a las pandillas y los pandilleros. El enfoque principal de este programa era la aplicación de la ley (como se describe en la sección sobre la reforma policial), pero el programa general era global. Los resultados de *Operation Cease Fire* fueron sorprendentes y fueron un claro indicio de la importancia de la implicación de toda la comunidad en el enfrentamiento de las pandillas. Tras el segundo año de operación, hasta el 31 de mayo de 1998, se produjo un descenso del 71% en los homicidios cometidos por jóvenes menores de 24 años y una reducción del 70% en los asaltos con armas en todas las edades. Con el tiempo se fue reduciendo el financiamiento para este programa, al igual que su impacto. Pero su éxito inicial, y el hecho de que se haya repetido en otras comunidades, muestra que mediante el envío de un fuerte mensaje de que no se tolerará la violencia junto con servicios y soporte se puede reducir la violencia de las pandillas.

Un gran problema para muchos programas terciarios de rehabilitación es la reinserción económica. Aunque estos programas permiten a los jóvenes readaptarse a la sociedad, no siempre proporcionan un mecanismo que les garantice que entrarán a formar parte de la fuerza laboral o que se convertirán en miembros productivos de la sociedad. Sin esto, muchos jóvenes son vulnerables al atractivo de la pandilla. Otro elemento problemático de numerosos programas terciarios se identificó por primera vez en el Chicago Area Project (CAP). En el programa CAP, los trabajadores sociales trabajaban con pandillas juveniles de determinados barrios, e intentaban transformar la pandilla de un grupo juvenil antisocial en un grupo prosocial (Esbensen, 2000). La evaluación mostró que el intento de transformar un grupo violento y antisocial en uno productivo podría conllevar, en realidad, una mayor cohesión entre los pandilleros y una mayor delincuencia de la pandilla. Así pues, el trabajo con los pandilleros en sus grupos debe estructurarse cuidadosamente para garantizar que sea productivo.

RESPUESTAS EFICACES A LA VIOLENCIA DE LAS PANDILLAS JUVENILES

Los conocimientos basados en la investigación sobre la eficacia de programas específicos de prevención de la violencia son limitados. Pero aunque se hayan realizado pocas evaluaciones a gran escala de los programas de prevención, se puede extraer información útil de los estudios existentes. Un análisis de programas exitosos indica ciertos elementos comunes en el diseño, implementación y revisión de los mismos. Los programas de mayor éxito se desarrollan utilizando la siguiente metodología⁵:

1. Definir con claridad el problema y recopilar información precisa sobre los jóvenes y la comunidad en general, prestando especial atención a la identificación de factores de riesgo clave que enfrenta la juventud;
2. Crear programas para enfocar de forma específica estos factores de riesgo e identificar recursos existentes y posibles (instituciones, servicios, fondos, etc.);
3. Implementar el programa garantizando una gestión adecuada;
4. Supervisar el programa y analizar los resultados.

Numerosas comunidades y organizaciones ven la necesidad de trabajar con los jóvenes para mantenerlos alejados de las pandillas. Es muy probable que el enfoque sistemático descrito anteriormente e implementado por gobiernos, comunidades y la policía de forma coordinada produzca resultados a largo plazo. La fase de recopilación de información debería incluir un claro conocimiento de los jóvenes en la comunidad como individuos, las pandillas como grupos sociales y su estructura, y el contexto comunitario en el que existen estos individuos y pandillas.

Al evaluar los factores de riesgo para los jóvenes, los programas de éxito consideran una serie de cuestiones, desde problemas de la sociedad en general hasta preocupaciones específicas de individuos. Estos factores de riesgo se suelen categorizar en cinco grupos diferentes:

1. Factores de la comunidad en general (pobreza, drogas, armas, falta de oportunidades sociales);
2. Factores familiares (hogares rotos, violencia doméstica, falta de modelos a seguir);
3. Factores escolares (fracaso académico, profesores negativos o insuficientemente capacitados);
4. Factores del grupo de iguales (compañeros delincuentes, drogas, presión de los compañeros);
5. Factores individuales (delincuencia anterior, victimización, agresión, desesperación) (Howell, 1998).

Una vez realizada la evaluación, se pueden diseñar programas para afrontar determinados factores de riesgo o una combinación de ellos. Cuando estén implementados, se debería llevar a cabo un seguimiento y una evaluación de estos programas. Este análisis no sólo se debería utilizar para establecer las mejores prácticas, sino para garantizar que el programa se adapte a los cambios de la comunidad.

Los programas de prevención de la violencia suelen ser creados por individuos o pequeños grupos con el objetivo de hacer algo proactivo por los jóvenes y de recuperar la sensación de seguridad en sus comunidades. Estas iniciativas no siempre se ven apoyadas por instituciones de mayor envergadura o por el Gobierno, por lo que numerosos programas afrontan problemas de sostenibilidad y capacidad. Esto resulta especialmente crítico en América Central. Aunque es casi imposible garantizar que un programa se financie en su totalidad a largo plazo, se puede asegurar que todo el programa no dependa de una sola fuente de financiamiento o de los conocimientos y experiencia de un único miembro del personal. Los conocimientos institucionales son muy importantes, al igual que un plan de trabajo claro que los distintos miembros del personal o bien nuevas personas que entren a trabajar en un futuro puedan seguir con relativa facilidad. Los programas nuevos y el personal contratado han de recibir asistencia técnica y capacitación desde el principio.

Haciendo uso de lo aprendido a lo largo de los años, la Oficina de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia desarrolló un modelo global conocido como: *Title V. Community Prevention Grants Program* (Título V. Programa de donaciones para la prevención de la comunidad). Basado en la idea de que los modelos nacionales deben adaptarse a las situaciones locales, este programa ofrece financiamiento a los estados para programas implementados localmente tras adaptar el modelo a las necesidades específicas de esa comunidad. Aunque puede que muchos programas locales no sean capaces de adaptarse hasta ese punto o de lograr ese nivel de apoyo y asistencia del Gobierno nacional, se trata de un modelo que gobiernos nacionales y municipales deberían intentar conseguir para aprovechar al máximo las iniciativas existentes y afrontar la violencia juvenil. Existen varios principios clave de los programas del Título V. En primer lugar, los programas deben basarse en un enfoque global y multidisciplinar, que impliquen a una serie de organizaciones y agencias locales, y no sólo a la policía o a un grupo comunitario. En segundo lugar, la comunidad debe involucrarse en la evaluación y la planificación. En tercer lugar, debe existir un control y una toma de decisiones locales. En cuarto lugar, la comunidad y el gobierno local deben establecer un compromiso con el programa (en Estados Unidos, esto normalmente significa que el gobierno local debe igualar la aportación del Gobierno nacional). En quinto lugar, el programa debe contar con un sistema de evaluación y supervisión. Y, finalmente, el programa debe basarse en una perspectiva a largo plazo (no para salir del paso). Estos principios proporcionan un marco para que las comunidades pongan en práctica la metodología, sin limitarse a un rígido modelo que vaya de lo más general a lo más específico. En los últimos nueve años, 1.400 comunidades

han recibido donaciones del Título V. Una evaluación del *Title V. Community Prevention Grants Program*, realizada por Caliber Associates, identificaba los programas más eficaces y señalaba las dificultades habituales⁶.

Un buen ejemplo de programa enfocado específicamente hacia las pandillas y que implica coordinación entre los niveles federal y local es **Homeboy Industries** en Los Angeles. Este programa recibe el apoyo del Gang Reduction Program (Programa de reducción de las pandillas) de la OJJDP y es una de las cuatro ubicaciones modelo situadas en los Estados Unidos. Se centra en llegar a los jóvenes en riesgo, o ya involucrados en las pandillas, con oportunidades laborales, capacitación sobre aptitudes y asesoramiento. La combinación de intervención, rehabilitación y reinserción ha demostrado ser bastante exitosa.

El centro de orientación sobre empleo y el programa de desarrollo económico, fundados en 1988 por el Padre Gregory Boyle, se conocen como Jobs for a Future (Trabajos para el futuro). El centro ayuda a más de 1.000 personas al mes a buscar trabajo. En 1992 se creó formalmente Homeboy Industries, de donde surgieron Homeboy Bakery, Homeboy Silkscreen, Homeboy / Homegirl Merchandise, Homeboy Graffiti Removal, Homeboy Maintenance y Homeboy Landscaping. El modelo del Padre Boyle ofrece un marco de vanguardia en cuanto a cómo la comunidad empresarial puede desempeñar una función esencial e integral para enfrentar las causas principales de las pandillas juveniles.

El Padre Boyle, fundador y director ejecutivo de Homeboy Industries, en una entrevista realizada en 2004 para la Radio Pública Nacional, afirmó: "Los jóvenes que se unen a las pandillas buscan una conexión personal y la sensación de pertenecer a algo. La comunidad es el mayor y mejor antídoto a las pandillas".

LAS MEJORES PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA

Merece la pena mencionar que algunas organizaciones no gubernamentales de América Central han logrado avances importantes en la reducción de la violencia y la participación en las pandillas. La Alianza para la Prevención del Delito (APREDE) en Guatemala ha desarrollado un modelo a escala municipal para la delincuencia juvenil y la prevención que hace hincapié en la participación de la comunidad y combina la prevención primaria, secundaria y terciaria. Jóvenes Hondureños Adelante, Juntos Avancemos (JHAJA) es un ejemplo de programa terciario en Honduras, que ayuda a rehabilitar a antiguos pandilleros y a reintegrarlos en la sociedad mediante la capacitación y la colocación laboral. Aunque no se han evaluado formalmente los resultados de estos programas, suponen una importante alternativa a las políticas fallidas de mano dura que se han adoptado en América Central hasta la fecha.

Por falta de recursos estatales y de voluntad política, las iglesias en Centroamérica han tenido un papel clave con programas de prevención e intervención para jóvenes en riesgo o ya involucrados en pandillas o maras. El Proyecto Paz y Justicia de la iglesia menonita de Honduras, Visión Mundial y el Centro para la Educación y Formación en

El Salvador, así como el Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación en Guatemala son algunos ejemplos. Estos programas han tenido éxito gracias a su enfoque en el desarrollo de los jóvenes, la oferta de varias alternativas a la vida pandillera, y la seguridad que ofrece una institución religiosa. Un programa terciario muy similar al *Operation Ceasefire* antes descrito es el programa Municipios Libres de Armas desarrollado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) de El Salvador, en coordinación con el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Save the Children Suecia. Se han reducido casi a la mitad los homicidios en el distrito de San Martín. Entre noviembre de 2005 y mayo de 2006 los asesinatos se redujeron en un 40,7% y los crímenes con armas de fuego, en más de un 27%.

En el contexto más amplio de América Latina existen unos cuantos programas prometedores que son globales y multisectoriales. El más conocido y respetado es Viva Río en Brasil, que se centra en la prevención de la delincuencia juvenil urbana. En la actualidad gestiona más de 500 proyectos en distintas favelas del área urbana de Río de Janeiro. Su trabajo incluye el desarme (igual que el proyecto *Cease Fire* en Boston), la capacitación policial sobre derechos humanos y mediación de conflictos, labores policiales de la comunidad, desarrollo comunitario, capacitación laboral y asesoramiento, entre otros. Viva Río ofrece actualmente una guía de recursos sobre cómo desarrollar, implementar y evaluar programas de prevención de la violencia juvenil que está disponible en inglés, español y portugués (Banco Mundial, 2003). Las recomendaciones y el plan de trabajo (muy similar al modelo descrito por la OJJDP de Estados Unidos) constituyen un excelente recurso tanto para los gobiernos como para los líderes comunitarios que intentan adoptar enfoques globales para el problema de las pandillas.

APLICACIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS EN LA REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL

Existen numerosas posibilidades de utilizar estos programas modelo y otras lecciones aprendidas para afrontar la violencia de las pandillas en América Central. Aunque es imposible reproducir programas completos, se pueden emplear determinados estándares y modelos como base para el desarrollo de programas; entre éstos figuran los siguientes:

1. Recopilar información mediante evaluaciones de los jóvenes y la comunidad, diseñar el programa enfocándose en factores de riesgo específicos y evaluar los resultados;
2. Adaptar los modelos a las condiciones locales;

3. Crear alianzas locales multisectoriales y grupos de trabajo para enfrentar el problema desde todos los ángulos;
4. Dar prioridad a programas secundarios que se enfoquen en los jóvenes con mayores probabilidades de unirse a las pandillas, ya que han demostrado ser los más eficaces y rentables.

Distintas instituciones multilaterales ofrecen modelos para la prevención de la violencia, enfocados a los jóvenes en riesgo de América Latina y que se basa en muchos de los principios mencionados anteriormente. El Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado varios proyectos de prevención de la violencia en América Central diseñados según estos principios. El Banco Mundial ofrece un “marco integral” que pretende conocer las causas de la violencia y las intervenciones relacionadas. Este organismo promueve esta metodología a partir del conocimiento de que la inversión en la juventud no sólo beneficia a los individuos, sino también a sus familias y comunidades y, a su vez, produce mejoras en la educación, la salud y el trabajo que contribuyen al desarrollo económico (Moser y Van Bronkhorst, 1999). En el enfoque promovido por los bancos multilaterales de desarrollo, los gobiernos locales desempeñan una función esencial. Contribuyen a la prevención de las pandillas ya que incluyen iniciativas de prevención de la violencia en sus funciones diarias (aplicación de la ley, educación, bienestar social). El gobierno local también puede participar en la coordinación de programas existentes, instituciones e individuos. Todos constituyen enfoques adecuados para los gobiernos con recursos limitados de América Central porque se basan en programas existentes sin comenzar desde cero.

RECOMENDACIONES

En el ámbito de las políticas, los países centroamericanos (en especial El Salvador y Honduras) deben pasar de un enfoque gubernamental, casi exclusivo en la represión, hacia políticas globales con mayor énfasis en la prevención. Gobiernos de toda la región han comenzado a cambiar su retórica; hablan de la “mano amiga” y la “mano extendida” para complementar las políticas de “mano dura”, pero el financiamiento para estas políticas menos represivas ha sido limitado (en El Salvador, por ejemplo, la mayor parte del presupuesto para la prevención de la violencia y el trabajo de reinserción del Consejo Nacional de Seguridad Pública del Gobierno ha provenido de donantes internacionales en vez del presupuesto nacional). El compromiso del Gobierno con los programas de prevención de la violencia debería medirse por el grado en que comprometen sumas

cada vez mayores de sus propios presupuestos a estos programas. Puesto que la evidencia sugiere que los programas de prevención más eficaces se basan en evaluaciones comunitarias y alianzas locales respaldadas por recursos nacionales, el diseño de los programas de prevención debería comenzar con una amplia evaluación de la situación actual en las distintas provincias y en centros urbanos densamente poblados de cada país, aprovechando los programas existentes de prevención, intervención y rehabilitación dirigidos por organizaciones e iglesias de la comunidad. Debido a la grave falta de recursos y financiamiento para los servicios sociales en América Central, la utilización de estos programas existentes como base para crear un enfoque global constituye la forma más rentable de implementar alternativas a unas medidas estrictamente represivas.

Notas

1. La cuestión de la política de deportación estadounidense es un asunto complejo y políticamente delicado que no es tratado en este trabajo. Aunque sí se subraya que si los altos niveles de deportación de Estados Unidos continúan, este país necesitará trabajar de forma más estrecha con los gobiernos centroamericanos para mantenerlos informados sobre las deportaciones y ayudarlos a desarrollar programas eficaces de recepción de deportados, que permitan reintegrarlos a las sociedades de América Central. Más aún, esta política de deportación agresiva debe ser reconsiderada. Su impacto sobre las sociedades centroamericanas, así como su eficacia en la reducción de la violencia juvenil en los Estados Unidos deben ser rigurosamente analizados.
2. Existen algunos lugares en los que sólidas redes de instituciones comunitarias o nuevas organizaciones han mantenido la solidaridad y los valores de la comunidad para integrar a los jóvenes y ofrecerles oportunidades. Véanse las secciones de próxima aparición sobre Nicaragua y México y un informe de la Red Transnacional sobre Maras que argumentan que unas redes y unas instituciones de la comunidad relativamente sólidas han limitado el nivel de violencia juvenil en estos países.
3. Al respecto, WOLA publicará una revista con algunos programas prometedores.
4. Un ejemplo centroamericano de programas de prevención primaria en las escuelas es el plan de estudios "Cultura de legalidad" empleado en las escuelas salvadoreñas con el apoyo de USAID.
5. Esta metodología la utilizan la OJJDP y el Banco Mundial/Viva Río en sus manuales sobre modelos de prevención de las pandillas.
6. Véase: http://www.dsgonline.com/mpg2.5/mpg_index.htm para obtener detalles sobre el desarrollo y la implementación de programas específicos.

Referencias bibliográficas

- ALDA, Erik; BUVINIC, Mayra; LAMAS, Jorge. "Emphasizing Prevention in Citizen Security". *Sustainable Development Department Best Practices Series* (August 2005). Inter-American Development Bank.
- BANCO MUNDIAL. *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington, DC, noviembre de 2003.
- BARRY, Tom. *Deportation Feeds a Cycle of Violence in Central America*. International Relations Center, 2006.
- BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew; SHIFTER, Michael. *Violence in Latin American and the Caribbean: A Framework for Action*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- BUVINIC, Mayra y Morrison, Andrew. "Preventing Violence". *Technical Note 5* (1999). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CRUZ, Jose Miguel y CARRANZA, Marlon. "Pandillas y Políticas Públicas: El Caso de El Salvador". En: Javier Moro (Ed.) *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Guatemala: Magna Terra Editores, 2006. P.133-172.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Youth Violence: A Report of the Surgeon General - Strategies and Programs*. Washington, DC, 2001.
- ESBENSEN, Finn-Aage. "Preventing Adolescent Gang Involvement". *Juvenile Justice Bulletin* (September 2000). Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, Departamento de Justicia, Washington, DC.
- GREENWOOD, Peter y HAWKIN, Angela. *An Assessment of the Effect of California's Three Strikes Law*. Greenwood & Associates, marzo 2002.
- HOWELL, James C. "Youth Gangs: An Overview". *Juvenile Justice Bulletin* (August 1998). Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, Departamento de Justicia, Washington, DC.
- ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcement). *ICE apprehends more than 2,100 criminal aliens, gang members, fugitives and other immigration violators in nationwide interior enforcement operation*, June 2006.
- LONDOÑO, Juan Luis y GUERRERO, Rodrigo. "Violencia en América Latina: Epidemiología y costos". *Documentos de Trabajo R-375* (agosto de 1999). Red de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- MORAWETZ, Nancy. "Understanding the Impact of the 1996 Deportation Laws and the Limited Scope of Proposed Reforms". *Harvard Law Review*. Vol. 113 (2000).
- MOSER, Caroline y VAN BRONKHORST, Bernice. "Youth Violence in Latin American and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions". *LCR Sustainable Development Working Paper*. No. 3 (August 1999). Banco Mundial.
- RIBANDO, Claire. "Gangs in Central America". *Congressional Research Service. Reports and Issue Briefs* (January 2006). Washington, D.C.
- SANTA CRUZ GIRALT, M. y COCHA-EASMAN, A. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. El Salvador: Instituto de Opinión Pública, Universidad Centroamericana, 2001.

SAVE THE CHILDREN UK. *Las Maras en Honduras: Investigación sobre Pandillas y Violencia Juvenil*. Honduras, 2002.

SMITH, D. "Violence prevention programs need better evaluation, psychologist testifies". *Monitor on Psychology*. Vol. 31. No. 11 (December 2000).

TAYLOR, Margaret and ALEINIKOFF, Alexander. *Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective*. Washington D.C.: Carnegie, Inter-American Dialogue, 1998.

USAID (United States Agency for International Development). *Central America and Mexico Gangs Assessment*, 2006.

WYRICK, Phelan. "Gang Prevention: How to Make the 'Front End' of Your Anti-Gang Effort Work". *United States Attorneys' Bulletin*. Vol. 54. No. 3 (2006). P. 52-60.