

EN ESTE INFORME

Diferentes perspectivas sobre las pandillas 1

La reforma policial y el Estado de Derecho en América Central..... 8

Limpieza social y ejecuciones extrajudiciales: Un reto para los derechos humanos 14

Prevención de la violencia juvenil 20



Pandillas juveniles en Centroamérica:

Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención

Diferentes perspectivas sobre las pandillas

Si le pide a alguien que describa a un “pandillero” la respuesta será casi inmediata. La mayoría de la gente, independientemente de que se hayan encontrado alguna vez con un verdadero pandillero, describirán a un criminal armado con el cuerpo lleno de tatuajes. Pídale a alguien que le explique qué es una “mara centroamericana” y es probable que le describa la imagen de una peligrosa red de bandas criminales instaladas en América Central y extendiendo 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 es fácil 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 sesenta, aunque sus características cambiaron significativamente en los noventa.

Para entender las pandillas juveniles de las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos hay que reconocer que las pandillas en Estados Unidos se remontan a

Hoy en día, los flujos migratorios entre Estados Unidos y América Central son numerosos, y las relaciones entre las pandillas de varios países se han reforzado.

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, las pandillas juveniles como los Blackstone Rangers, los Vice Lords, Skinheads, los Bloods y los Crips, y los Latin Kings han estado presentes en las principales ciudades. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana en Estados Unidos, las pandillas juveniles aparecieron en Los Ángeles en los ochenta. Las dos pandillas juveniles dominantes en esta comunidad eran la Mara Salvatrucha o MS-13 y la Barrio Dieciocho.

Cuando los jóvenes centroamericanos que habían emigrado a Estados Unidos en los ochenta empezaron a regresar a sus países de origen en los noventa (con frecuencia en contra de su voluntad 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 Ángeles. 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 reinventaron a sí mismas—eran distintos.

Hoy en día, los flujos migratorios entre Estados Unidos y América Central son numerosos, y las relaciones entre las pandillas de varios países se han reforzado. Sin embargo, existen pocas pruebas de que estas relaciones hayan formado, hasta ahora, un carácter estructurado e institucional, y el nivel de comunicación transnacional no parece ser altamente organizado ni constante.

En años recientes, con el aumento del número y la violencia de las pandillas juveniles en América Central, con

el incremento de la visibilidad de la actividad de las pandillas juveniles en las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos, y la preocupación de los especialistas en seguridad nacional por el contacto transfronterizo entre las pandillas, estas bandas (en particular la MS-13 y la Barrio 18) han sido objeto de mucha atención en América Central y Estados Unidos. Los gobiernos, las agencias de seguridad nacional, la policía, los prestadores de servicios sociales, los grupos de defensa de los menores y los medios de comunicación han intentado abordar la cuestión desde una serie de perspectivas y mediante una variedad de métodos.

Cada uno de estos actores tiene un papel importante al abordar la cuestión de las pandillas juveniles y la violencia de éstas. Sin embargo, cada actor enfoca el problema desde un punto de vista diferente y, con frecuencia, con diferentes asunciones sobre los orígenes y la naturaleza de las pandillas juveniles centroamericanas. Las diferentes definiciones de quién es un pandillero y qué significa ser un pandillero determinan cómo cuenta cada uno el número de pandillas y pandilleros; esto influye a su vez en las valoraciones del 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 porqué los jóvenes se unen a ellas determinan la elección de las mejores estrategias para combatir las.

Iniciativas de investigación y respuestas oficiales

Hay varias iniciativas en marcha 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 Ángeles y se han expandido por todo Estados Unidos. Desde mediados de los noventa, una red de centros de investigación relacionados con los jesuitas en América Central ha

producido información y estadísticas importantes sobre el fenómeno de las pandillas en América Central. Los centros de investigación, que dependen del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana en El Salvador, han publicado cuatro volúmenes con el título “Maras y pandillas en Centroamérica”, que informan sobre estudios entre pandilleros, analizan los factores que llevan a los jóvenes a unirse a pandillas, y debaten cuestiones relacionadas como el capital social, la rehabilitación y las respuestas de la sociedad civil.¹

Otra iniciativa importante de investigación es la Red Transnacional de Análisis sobre Maras en el Centro de Estudios y Programas Interamericanos del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Están realizando 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. Sus conclusiones sobre la naturaleza de las pandillas juveniles y los aspectos transnacionales del problema de las pandillas juveniles (que incluyen una sección de la Washington Office on Latin America (WOLA) sobre las pandillas juveniles de inmigrantes en la zona metropolitana de Washington, D.C.) se publicarán a principios de 2007.

Además, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (U.S. Agency for International Development, USAID) publicó, en abril de 2006, un informe exhaustivo en el que se examinan los factores que contribuyen a la pertenencia a pandillas de Estados Unidos, México y América Central, y se hacen recomendaciones al gobierno de Estados Unidos.²

Estos esfuerzos por entender la complejidad del fenómeno de la violencia de las pandillas juveniles contribuirán, con el tiempo, a que se adopten respuestas políticas sensibles al problema.

Mientras siguen avanzando las investigaciones, los gobiernos han

empezado a tomar medidas. A partir de 2003, los gobiernos centroamericanos empezaron a responder a la violencia de las pandillas juveniles con lo que los políticos denominan “mano dura”, es decir, con estrategias policiales altamente represivas que incluyeron detenciones masivas de jóvenes por el simple delito de pertenecer a pandillas, relajación de los criterios probatorios y duras condenas de prisión. Estas estrategias gubernamentales se debieron a una combinación de factores. Los niveles crecientes de violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, y la cobertura mediática en ocasiones sensacionalista de dicha violencia, intensificaron el sentimiento de inseguridad que muchos ciudadanos esperaban que resolviera su gobierno. El entendimiento simplista de la naturaleza de las pandillas juveniles y la tendencia a atribuir a las pandillas—con frecuencia sin pruebas—la responsabilidad por la mayoría de los crímenes y la violencia en la región, también aumentaron la presión para la adopción de políticas de mano dura.

Actualmente, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras continúan concentrándose en la estrategia policial represiva como respuesta principal a la violencia de las pandillas juveniles.

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 en América Central y los cálculos por arriba triplican a veces esta cifra.³

Las estimaciones sobre el número de pandillas de inmigrantes centroamericanos y pandilleros en Estados Unidos son algo más precisas, aunque no son ciertamente exactas. Al estudiar a las pandillas

Los niveles crecientes de violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, y la cobertura mediática en ocasiones sensacionalista de dicha violencia, intensificaron el sentimiento de inseguridad que muchos ciudadanos esperaban que resolviera su gobierno.

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.

juveniles en general, el Departamento de Justicia de Estados Unidos encuestó a una muestra de fuerzas policiales de todo el país en 2004. Partiendo de este estudio, estimaron que había 760.000 pandilleros en 2004, lo que incluía a miembros de pandillas predominantemente afroamericanas, miembros de pandillas integradas mayoritariamente por blancos, y pandillas predominantemente asiáticas, y pandillas que eran reflejo de los diferentes grupos étnicos dentro de la comunidad latina estadounidense (pandillas predominantemente mexicano-americanas, pandillas puertorriqueñas, pandillas de inmigrantes centroamericanos, etc.).⁴ En este informe no se ofrecía un desglose más detallado. Por otro lado, el Buró Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigation, FBI) y el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (National Drug Intelligence Center) de Estados Unidos estiman que hay unos 38.000 miembros de la MS-13 o de la Barrio 18 en Estados Unidos, las pandillas predominantes en la comunidad inmigrante centroamericana.⁵

La MS-13 es una de las pandillas juveniles más conocidas relacionadas con la comunidad centroamericana. Según la mayoría de las versiones, la MS-13 fue formada inicialmente en Los Ángeles durante los 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-americanas) en sus nuevos barrios de Los Ángeles.⁶

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.⁷ 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 poder hablar español.⁸ Durante el año pasado se intensificaron tácticas similares con la deportación 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-13.⁹ 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 en América Central, a las que transmiten la cultura de pandillas desarrollada en las comunidades inmigrantes centroamericanas de los años ochenta en Los Ángeles.

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.

Algunas personas en Estados Unidos han propuesto una insistencia aún mayor en 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 Operación Escudo Comunitario (Operation Community Shield), 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 refuerzan 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 Unidos.¹⁰

Abordar el problema en América Central: Obstáculos y la necesidad de estrategias alternativas

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 a 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 consistían principalmente en 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 tráfico de drogas dentro de su barrio.

Las sociedades centroamericanas se enfrentan a problemas estructurales a la

hora de abordar la violencia de pandillas y sus causas. Los 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. Desafortunadamente, el miedo en las comunidades con presencia de pandillas se ve inflado por informes inflamatorios 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

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.

Al convertirse la violencia de las pandillas juveniles en un problema importante en América Central (y en un problema dentro de las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos), WOLA ha empezado a concentrarse en la necesidad de una respuesta efectiva a la violencia de pandillas que respete los derechos humanos e involucre a la sociedad civil y los grupos comunitarios.

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 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, se han vuelto más organizadas.¹¹ 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. En esta publicación se examinan estas amenazas (políticas oficiales represivas, actuaciones policiales inefectivas y limpieza social). 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.

El interés de WOLA en la cuestión

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) lleva mucho tiempo estudiando las cuestiones de derechos humanos y seguridad pública en América Central. Consideramos que la reforma policial era un elemento central de los procesos de paz en la región y creíamos que se podría garantizar la seguridad ciudadana con fuerzas de policía modernas y efectivas que respetaran los derechos humanos y el debido proceso. Con los años, WOLA ha colaborado con una serie de organizaciones de la sociedad civil en América Central sobre cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana y la reforma policial. Al convertirse la violencia de las pandillas juveniles en un problema importante en América Central (y en un problema dentro de las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos), WOLA ha empezado a concentrarse en la necesidad de una respuesta efectiva a la violencia de pandillas que respete los derechos humanos e involucre a la sociedad civil y los grupos comunitarios.

A principios de 2004, empezamos a observar el problema de la violencia de pandillas en América Central y las respuestas de los gobiernos, la sociedad civil y los donantes. Reunimos información sobre el problema de la violencia de pandillas juveniles en América Central y consultamos con colegas en la región, entre ellos activistas de derechos humanos, funcionarios del gobierno, grupos religiosos, trabajadores relacionados con la juventud y otros. Participamos en varios eventos patrocinados por agencias del gobierno de Estados Unidos y hablamos con numerosos funcionarios del gobierno estadounidense sobre sus perspectivas en relación con este problema. Finalmente, nos reunimos con colegas de la comunidad de ONG y con expertos estadounidenses en violencia de pandillas juveniles.

En febrero de 2005, WOLA, en conjunción con la Fundación para el Debido Proceso Legal, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (una coalición integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la USAID, los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, y otros organismos), organizaron un evento titulado “Voces de la Experiencia: Iniciativas locales y nuevos estudios sobre la violencia de las pandillas juveniles en América Central”.¹² La conferencia de un día de duración se celebró en Washington, DC. Gracias al apoyo financiero de la OPS y el Banco Mundial, contamos con la presencia de investigadores y ponentes de ONG de América Central, un destacado académico estadounidense, representantes de la policía de Virginia y América Central y de otros invitados para hablar del tema.

En esa conferencia se puso de manifiesto un mensaje central de nuestro trabajo: aunque la violencia de las pandillas juveniles es un problema difícil y sin soluciones mágicas, se pueden realizar avances si los gobiernos adoptan estrategias integrales, que reconozcan que el problema requiere programas de prevención y rehabilitación, además de una aplicación de la ley efectiva y respetuosa de los derechos humanos.

Desde la conferencia, hemos trabajado, con el apoyo de la Ford Foundation y la W.K. Kellogg Foundation, para difundir lo más posible ese mensaje, especialmente mediante la colaboración con los colegas centroamericanos que formaron la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil. Durante este período, hemos examinado las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, las prácticas policiales y la prevención de

la violencia juvenil en América Central, y abordado algunas de estas cuestiones en el desarrollo de las pandillas juveniles en las comunidades inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos. Este informe refleja nuestras opiniones.

Notas finales

¹ See <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>

² See: pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG834.pdf

³ Ribando, Claire. *Gangs in Central America*. Washington, DC: Congressional Research Service, January 2006.

⁴ Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. *2004 National Youth Gang Survey*. Washington, DC: Department of Justice, April 2006.

⁵ United States Agency for International Development. *Central America and Mexico Gangs Assessment*. Washington, DC: April 2006.

⁶ Barry, Tom. *Deportation Feeds a Cycle of Violence in Central America*. Washington, DC: International Relations Center, March 2006.

⁷ Morawetz, Nancy. *Understanding the Impact of the 1996 Deportation Laws and the Limited Scope of Proposed Reforms*. Boston: Harvard Law Review, 2000. Vol. 113.

⁸ Taylor, Margaret and Alexander Aleinikoff. *Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective*. Washington, DC: Inter-American Dialogue, June 1998.

⁹ 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*. Washington, DC: Department of Homeland Security, June 2006.

¹⁰ This report makes a number of policy recommendations. Most are contained in the sections on social cleansing and human rights, effective law enforcement, and prevention programs. The issue of U.S. deportation policy is a complex and politically charged topic which is not addressed in this report. Here we note though that if high levels of deportation are to continue, the U.S. needs to work more closely with Central American governments to keep them informed about deportees, and to help governments develop effective programs to receive deportees, enabling them to re-integrate into Central American societies. Beyond that, the policy of aggressive deportation needs to be re-evaluated. Its impact on Central American societies needs to be rigorously analyzed, as does its effectiveness in reducing youth violence in the United States.

¹¹ Cruz, Jose Miguel and Marlon Carranza. *Pandillas y Políticas Públicas: El Caso de El Salvador, Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. San Salvador, El Salvador: January 2006. p.134.

¹² Washington Office on Latin America. *Voices from the Field: Local Initiatives and New Research on Youth Gang Violence in Central America*. Washington, DC: WOLA, August 2005.

* * *

La reforma policial y el Estado de Derecho en América Central

La aplicación de políticas de mano dura en respuesta a la violencia de pandillas juveniles ha tenido una repercusión negativa en la consolidación de fuerzas policiales profesionales y respetuosas de los derechos humanos y el debido proceso en El Salvador, Guatemala y Honduras, y ha debilitado el respeto por el Estado de Derecho.

La aplicación de políticas de mano dura en respuesta a la violencia de pandillas juveniles ha tenido una repercusión negativa en la consolidación de fuerzas policiales profesionales y respetuosas de los derechos humanos y el debido proceso en El Salvador, Guatemala y Honduras, y ha debilitado el respeto por el Estado de Derecho. Se trata de un problema particularmente grave desde el punto de vista de los derechos humanos y la democracia.

En la década de los noventa, El Salvador, Guatemala y Honduras se embarcaron en sendos procesos de desmilitarización y democratización. Actualmente es común escuchar hablar de América Central como una región que ya recorrió el camino hacia la democracia, aunque sería más preciso decir que todavía se encuentra en una frágil y desigual transición. La reforma y profesionalización de la policía fue un elemento central de la transición hacia un estado más democrático. La reforma de las fuerzas policiales y de seguridad está plasmada en los Acuerdos de Paz de 1992 de El Salvador y en los acuerdos de paz de 1995 de Guatemala. Al finalizar la “guerra de los contras” en Nicaragua y al firmarse los acuerdos de paz de El Salvador, también empezó a generarse en Honduras un espacio para la reforma y a principios de la década de los noventa comenzó un lento proceso de separación de las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad y un proceso de reforma y profesionalización policial.¹

Los procesos de reforma policial de América Central en general intentaron:

- 1 separar las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad, y delinear claramente las funciones y la jurisdicción de cada una de ellas en una sociedad democrática;
- 2 someter el funcionamiento de la policía a un sistema de controles internos y normas, para evitar detenciones arbitrar-

ias de personas, el abuso de detenidos o sospechosos, el uso excesivo de la fuerza y la actividad extrajudicial de la policía;

- 3 fortalecer la capacidad de investigación de la policía, particularmente de las unidades de detectives, reduciendo de ese modo la probabilidad de que la policía recurra a medidas coercitivas o a la confesión forzada para resolver delitos;
- 4 reducir y controlar la corrupción policial.

Estas reformas eran consideradas esenciales para la consolidación de la paz y la democratización de la región. Su objetivo primordial era garantizar a los ex rebeldes y a la oposición política que no se recurriría a la policía como instrumento de represión política. Para ello resultaba esencial crear una jefatura policial que fuera apolítica, profesional y civil. También estaban destinadas a terminar con los abusos contra los derechos humanos cometidos impunemente tanto por la policía como por las fuerzas de seguridad en la década de los ochenta. Y todo esto como parte de un proyecto más amplio de crear estados modernos en América Central, en los que los ciudadanos, empresarios, grupos políticos y el resto de la población confíen en que sus fuerzas policiales están capacitadas para controlar el crimen y salvaguardar su seguridad, sin beneficiar a ninguna persona o grupo en particular.

El proceso de reforma policial en América Central ha sido difícil. Los resultados hasta ahora son desiguales y el proceso no está para nada concluido.

De los tres países abordados en este trabajo, es El Salvador el que más progresos ha logrado. Las fuerzas policiales existentes en tiempo de guerra se disolvieron y sus miembros tienen prohibido incorporarse a la nueva fuerza. Los reclutas de la nueva fuerza policial – casi 20.000 – son principalmente

civiles, aunque en menor proporción también figuran ex guerrilleros y soldados. Aún con sus imperfecciones en la práctica, este esquema redujo considerablemente la influencia de los viejos servicios de seguridad. Probablemente haya sido este el factor que más benefició la formación de una nueva fuerza más profesional.

También se introdujeron otros cambios, aunque su incidencia no tiene tanta magnitud. Por ejemplo, se creó una unidad de asuntos internos, pero adolece de serias debilidades y es objeto de presiones políticas y policiales. Los escándalos mediáticos en torno a la comisión de delitos entre las filas policiales se saldaron con la purga de más de 1.500 oficiales en el segundo semestre de 2000, pero esta decisión se tomó en base a un decreto legislativo especial, y no a través del débil proceso disciplinario de la propia fuerza. Se creó una unidad especial de detectives y una unidad especial antidrogas; ambas recibieron mucha capacitación y apoyo internacionales, pero ambas también están acusadas de corrupción e influencia política.

La creación de una nueva fuerza policial fue aún más difícil en Guatemala. Mientras por un lado las encuestas indican que los guatemaltecos ven con mejor grado a la nueva fuerza que a la anterior,² las reformas han tenido efectos limitados. Se estableció un control civil formal, pero muchos efectivos de la antigua fuerza fueron incorporados a la nueva, incluida toda su jefatura. Se crearon nuevas unidades de detectives y antidrogas, que enfrentaron dificultades similares a las de las unidades de El Salvador. Se instrumentaron procesos disciplinarios internos, que tuvieron una limitada eficacia (aunque en los últimos dos años se despidió a una considerable cantidad de agentes policiales por corrupción o actos delictivos).³ Los sucesivos gobiernos designaron a nuevos jefes policiales y la estabilidad de los altos mandos es inferior a la de El Salvador.

En Honduras, la separación formal de la policía y los militares tuvo lugar en 1993, clausurándose una unidad de investigaciones que registraba graves antecedentes de abusos

contra los derechos humanos. Pero la mayoría de los oficiales policiales fue simplemente transferida a la nueva fuerza civil, sin analizar seriamente sus antecedentes, sin incorporar demasiados integrantes nuevos y sin volver a capacitar demasiado a sus efectivos. Se creó una nueva unidad de detectives; si bien inicialmente estaba separada de la policía preventiva, finalmente quedó bajo el control del Ministerio de Seguridad, junto con el resto de la fuerza. Y la “nueva dirección de asuntos internos... casi no ha funcionado desde su creación”.⁴

Como se desprende de este breve resumen, el avance hacia la reforma y profesionalización de la policía en América Central ha sido lento y difícil. En general, la policía fue separada de los militares, pero los ex oficiales militares siguen desempeñando alguna función dentro de las fuerzas policiales, particularmente en Guatemala y Honduras. La mayor parte de las fuerzas policiales todavía no cuentan con sólidas estructuras de mando y control y sistemas de controles internos en funcionamiento, aunque es evidente que el abuso policial que se registra en cada uno de estos países es menos generalizado y es menos tolerado que en la década de los ochenta. Las unidades de investigación siguen siendo débiles y están plagadas de problemas relacionados con el mando, la politización y la corrupción. Y a pesar de que se las considera más independientes que en la década de los ochenta, es poco lo que las fuerzas policiales han logrado en el campo del control de la corrupción. La actuación policial aún podría verse influenciada por los bien conectados elementos delictivos. Y dado que, para ser efectiva, la reforma policial deben avanzar conjuntamente con las reformas del sistema judicial y procesal, las debilidades de estos sistemas han complicado la reforma policial.

La reforma policial no es un proceso fácil en ningún caso. Sin embargo, la consolidación de la democracia en América Central y la exitosa transición hacia la creación de estados modernos que funcionen en Estado de Derecho exigen que la región siga avanzando en el proceso de reforma y profesionalización de su policía.

La consolidación de la democracia en América Central y la exitosa transición hacia la creación de estados modernos que funcionen en Estado de Derecho exigen que la región siga avanzando en el proceso de reforma y profesionalización de su policía.

Las patrullas conjuntas de policías y militares confunden los límites entre las estructuras y las funciones de las dos instituciones, y socavan la separación de poderes, un logro significativo de los procesos de paz de la región.

Las estrategias de mano dura y su incidencia en la reforma policial

Desgraciadamente, las estrategias de mano dura a las que recurrieron los gobiernos centroamericanos en los últimos años amenazan con socavar el modesto progreso logrado hasta ahora en la reforma policial emprendida en la región. Hay por lo menos tres medidas que forman parte de las estrategias de mano dura, que debilitaron la reforma policial – las de borrar la línea divisoria entre las funciones policiales y militares, la de conferir autoridad arbitraria a la policía para realizar operativos y detenciones de personas sospechosas de integrar pandillas, y la de crear un clima de tolerancia frente a los abusos policiales y su accionar extrajudicial.

Diluyendo las divisiones entre las funciones policiales y militares

Las políticas de mano dura, que hacen participar a los militares en los patrullajes policiales, involucraron a los militares en asuntos de seguridad interna y diluyeron la línea divisoria entre la policía y las fuerzas armadas. En estos tres países de la región, sus presidentes dispusieron que las tropas militares se unan a las patrullas policiales especiales para combatir a las pandillas, con el argumento de que las fuerzas policiales no son suficientes o que no cuentan con el armamento necesario para enfrentar a las pandillas violentas. En principio, se supone que es la policía quien debe realizar las detenciones, contando con el refuerzo, de ser necesario, de los efectivos militares y su poder de fuego.

A parte de la cuestión de si un despliegue policial masivo es una estrategia efectiva para responder a las pandillas, la orden de que las fuerzas armadas se unan a las patrullas policiales despierta graves preocupaciones. Las patrullas conjuntas de policías y militares confunden los límites entre las estructuras y las funciones de las dos instituciones, y socavan la separación de poderes, un logro significativo de los procesos de paz de la región. Además, en tanto en cuanto sea

cierto que la fuerza policial es demasiado reducida o está demasiado mal armada para combatir a las pandillas violentas, la respuesta apropiada es desarrollar su capacidad, no hacer intervenir a las fuerzas armadas. La historia sugiere que, aunque los gobiernos suelen justificar el despliegue de fuerzas militares en patrullas conjuntas como una medida a corto plazo para responder a una crisis, es raro que ordenen que las tropas vuelvan a sus cuarteles. (Por ejemplo, se ordenó el despliegue de patrullas conjuntas en zonas rurales de El Salvador como medida de emergencia en 1996, pero éstas siguen operando actualmente).

Incremento de la autoridad arbitraria de la policía

Las leyes de El Salvador y Honduras y la actuación policial en Guatemala llevaron a la detención de personas sospechosas de pertenecer a pandillas acusándolas del delito de “asociación ilícita” o pertenencia a una pandilla. Se presentan aquí dos problemas importantes. En primer lugar, socava considerablemente el principio de presunción de inocencia, ya que la “pertenencia a una pandilla” pasa a ser un delito, sin que exista la obligación de probar que efectivamente el acusado cometió un delito. En segundo lugar, relativiza la importancia de las pruebas, al permitir que la policía arreste a sospechosos de integrar pandillas en base a una prueba muy endeble. La primera “ley antipandillas” de El Salvador, por ejemplo, sancionada en 2003, permitía a la policía presentar tatuajes u otros rasgos personales (incluida la vestimenta) o el hecho de que los sospechosos hubieran sido detenidos mientras estaban reunidos en lugares públicos, en grupos de tres o más personas, como prueba de que pertenecían a una pandilla.⁵

La suma de todos estos cambios le confiere a la policía mucha más autoridad para realizar detenciones basándose en decisiones arbitrarias – los juicios personales de los oficiales de policía respecto de algunos jóvenes, en función de su aspecto o reunión grupal- y muy influenciadas por sus propias opiniones, prejuicios, etc. Incluso en las fuerzas policiales más problemáticas de

América Central, la mayoría de los agentes son personas confiables, honestas y con dedicación que realizan tareas difíciles. Pero dada su autoridad y las posibilidades de abusar de ella que se derivan de su labor policial, las fuerzas de policía civil intentan generalmente limitar la discrecionalidad y la autoridad arbitraria de sus agentes. El objetivo de las reformas policiales de los noventa en América Central fue reducir la autoridad arbitraria de la policía y exigir a las fuerzas policiales que actuaran de acuerdo a criterios claros y basados en las pruebas.

Durante el año siguiente a la sanción de la primera ley de mano dura en El Salvador (desde el 23 de julio de 2003 hasta el 30 de agosto de 2004), la policía detuvo a 19.275 personas bajo el cargo de pertenecer a una pandilla. En un alarmante ejemplo de lo que sucede cuando se deja que la policía realice detenciones con criterios arbitrarios, 17.540 de los 19.275 detenidos fueron puestos en libertad casi inmediatamente, por falta de prueba. Es decir, el 91% de los detenidos fue puesto en libertad sin cargos. Solamente en el 9% de los casos la policía tuvo pruebas suficientes de los cargos que había presentado contra los detenidos.⁶

En general, las políticas de mano dura permiten y a menudo alientan a la policía a realizar detenciones en base a criterios vagos y arbitrarios y a actuar frente a los supuestos criminales en base a sus propias opiniones, juicios y prejuicios, más que fundándose en pruebas irrefutables. Se trata de un evidente retroceso en la reforma y profesionalización de las fuerzas policiales de América Central.

Actos extrajudiciales

En las políticas de mano dura, el eje está en la actividad implacable de la policía para detener a supuestos miembros de pandillas y en desalentar la actividad de las pandillas en vecindarios que tienen un alto índice delictivo. Según se resaltó antes, la policía está autorizada ahora a detener a supuestos miembros de pandillas, con la mayor discrecionalidad que ello implica. Una consecuencia de esta política

podría ser la de que se genere un clima de tolerancia frente a la actividad extrajudicial de las fuerzas policiales contra personas sospechosas de pertenecer a una pandilla. Esto se discute con mayor detalle en el capítulo de esta publicación sobre las ejecuciones extrajudiciales.

Recomendaciones

La búsqueda de métodos policiales alternativos está motivada en parte por el reconocimiento de que las estrategias de mano dura socavan el Estado de Derecho y revierten los procesos de reforma policial en América Central.

También cabe señalar que las estrategias de mano dura han resultado inefectivas para el control de la violencia de pandillas juveniles, y que son necesarias alternativas desde un punto de vista pragmático de la aplicación de la ley. La práctica de la detención masiva de presuntos pandilleros no ha reducido la delincuencia relacionada con las pandillas. Esto demuestra que, aunque a veces ha obligado a las pandillas a actuar clandestinamente, la fuerza policial, o la fuerza combinada policial-militar, no ha logrado desarticular las pandillas ni reducir los niveles de delincuencia. Aunque las estadísticas sobre criminalidad son muy poco fiables en América Central, y no se puede atribuir la mayoría de los crímenes a los pandilleros, la tendencia general de la delincuencia en América Central es un indicador general de los niveles de violencia de pandillas. Cuando se comparan con los de 2003, el primer año de implementación sistemática de las estrategias de mano dura en El Salvador y Honduras, los niveles generales de delincuencia han aumentado. Y partiendo de entrevistas con pandilleros en activo y encarcelados, los investigadores argumentan que la política de mano dura no ha debilitado a las pandillas juveniles en América Central.⁷

Del lado policial, existe un cierto consenso sobre algunos elementos de la fuerza que son importantes. En general, están de acuerdo con que la reforma policial exige fortalecer los sistemas de mando y control policial y elevar la eficacia de sus

La práctica de la detención masiva de presuntos pandilleros no ha reducido la delincuencia relacionada con las pandillas. Esto demuestra que, aunque a veces ha obligado a las pandillas a actuar clandestinamente, la fuerza policial, o la fuerza combinada policial-militar, no ha logrado desarticular las pandillas ni reducir los niveles de delincuencia.

Estas tareas de inteligencia, como todas las demás que realiza la policía, presentan un alto riesgo de uso abusivo. En este proceso de recopilación de información, se debe prestar especial atención al tema de los derechos humanos.

sistemas disciplinarios y mecanismos de fiscalización. Dentro del terreno específico de la violencia de las pandillas, hay varias medidas que pueden tomarse desde el poder policial, entre ellas, las siguientes:

Tareas de inteligencia. En las zonas donde actúan pandillas, la policía debe contar con una unidad especializada para recabar información sobre sus integrantes, estructuras, etc. A esta unidad se le debe brindar capacitación específica para que pueda entender cómo funcionan las pandillas, recopilar y analizar información, etc.

Estas tareas de inteligencia, como todas las demás que realiza la policía, presentan un alto riesgo de uso abusivo. En este proceso de recopilación de información, se debe prestar especial atención al tema de los derechos humanos. Las unidades de inteligencia de las fuerzas de seguridad pública de América Central se hicieron acreedoras de muy malos antecedentes a partir de la década de los ochenta, cuando la información que se obtenía de las tareas de inteligencia, que en su mayoría no era confiable, se utilizaba para hacer detenciones extrajudiciales de sospechosos, torturarlos y ejecutarlos. Es crucial contar con mecanismos de fiscalización para evitar abusos y responder a los reclamos de la ciudadanía; la capacitación en la lucha contra las pandillas debe insistir en el establecimiento y funcionamiento eficaz de estos mecanismos, como un aspecto fundamental del proceso.

Asimismo, se debe evaluar cuidadosamente la calidad de la inteligencia antipandillas. Los informantes y los detenidos no siempre facilitan información completa o veraz, y las unidades de inteligencia antipandillas tienen que valorar cuidadosamente la información que reciben, en lugar de que tomar decisiones sobre la marcha, basadas en información limitada o parcial, sobre la identidad de los miembros y los líderes de las pandillas.

Además, las tareas de inteligencia de por sí pueden ser problemáticas. Por ejemplo, tanto en El Salvador como en Guatemala, la policía realiza redadas donde se capturan a cientos de jóvenes en vecindarios con

un alto índice de delincuencia. Según informaron al autor de este trabajo fuentes policiales, estos operativos que realiza la policía se hacen sabiendo que la mayoría de los detenidos será puesta en libertad sin cargos, porque las detenciones les permiten obtener información sobre cada una de las personas detenidas. Desde el punto de vista de las libertades civiles, esto es preocupante. También es preocupante porque algunos de los abusos cometidos por las fuerzas policiales y de seguridad en la década de los ochenta sucedían porque la policía tenía poderes para detener a personas arbitrariamente, en base a sospechas, sin pruebas sólidas. La reforma y profesionalización de la policía en la década de los noventa tenían por finalidad reducir el poder de la policía para arrestar personas arbitrariamente en base a sospechas. El arresto de jóvenes sin tener ninguna prueba de la comisión de un delito, sino simplemente para obtener información, socava parte del progreso alcanzado.

La capacitación de las unidades de inteligencia sobre pandillas debería incluir cuestiones de controles y fiscalización institucionales y derechos humanos, así como los aspectos técnicos del proceso de recopilación y análisis de información de inteligencia.

Además de capacitar a las unidades especializadas, los gobiernos y donantes internacionales deberían ofrecer capacitación para los agentes de patrullaje, quienes también deben ser entrenados en tareas de inteligencia y conocimiento del funcionamiento de las pandillas, para poder luego transmitir esa información a las unidades antipandillas. Una vez más, este proceso de capacitación debe incluir concienciación sobre los derechos a la privacidad, las libertades civiles y los derechos humanos.

Dado el peligro de abuso, los donantes deben preocuparse de supervisar las prácticas policiales, y estar preparados para responder con firmeza si existen pruebas de que fuerzas policiales que hayan recibido su entrenamiento o asistencia están implicadas en prácticas abusivas o hacen un mal uso de la inteligencia.

Diferenciar entre los miembros de pandillas y apuntar a sus jefes. Las políticas de “mano dura” puestas en práctica en América Central y su equivalente de “tolerancia cero” en Estados Unidos tienden a tratar como miembros o potenciales miembros de pandillas a todos los jóvenes o a todos los jóvenes que encajan dentro de ciertos parámetros. Otro método, el empleado en la Operación “Cese del Fuego” (Operation Cease Fire, Iniciativa contra la Violencia Juvenil en Boston), y utilizado por la Fuerza de Tarea Antipandillas de Virginia del Norte y el Proyecto para la Intervención Antipandillas de Washington, D.C., apunta a identificar a los criminales peligrosos dentro de las pandillas e intenta tratar a todos los demás integrantes de manera tal que no consoliden su participación en actos delictivos sino que la reduzcan.

En esta estrategia, equipos integrados por policías y otras personalidades de la comunidad (funcionarios escolares, personal de las agencias de servicios sociales comunitarios, etc.) se esfuerzan por identificar al número relativamente pequeño de jóvenes con más probabilidades de practicar, por su historial o su papel de liderazgo, conductas violentas. Intentan disuadir a estas personas de que lleven a cabo actos violentos. Esta estrategia se basa en la noción de que los métodos disuasorios tradicionales no funcionan porque los jóvenes con tendencias violentas no creen que van a experimentar consecuencia alguna si cometen actos criminales violentos. Esta estrategia se concentra en los jóvenes, y hace que la policía, los funcionarios encargados de la libertad condicional, los jueces, los funcionarios escolares y otros se sienten con los jóvenes involucrados en las pandillas para comunicarles claramente que van a ser vigilados de cerca por agentes de policía y líderes comunitarios, y que la respuesta a la conducta criminal violenta será inmediata. Al mismo tiempo, los grupos comunitarios, la escuela y los servicios sociales ofrecen programas y alternativas positivas a estos jóvenes. Aunque esta estrategia requiere una coordinación de los recursos y una labor intensiva de la policía y otros miembros de

la comunidad, las pruebas demuestran que puede contribuir a reducciones significativas de la delincuencia violenta. Aunque existen dudas sobre su aplicación en el contexto centroamericano, donde las limitaciones presupuestarias son diferentes, el principio—que la policía y los líderes comunitarios deben ocuparse conjuntamente de los líderes de pandillas violentas con iniciativas intensivas de disuasión, en lugar de perseguir a todos los pandilleros—es igualmente válido.

Distinguir entre las pandillas juveniles y el crimen organizado. Cuando se habla de las pandillas juveniles, existe una tendencia a asociarlas con el crimen organizado. Si bien existe la posibilidad de que las pandillas juveniles se conviertan en grupos del crimen organizado – de hecho ha ocurrido, en ocasiones como reacción a las políticas de mano dura – se trata de dos tipos diferentes de asociación, que deben recibir un tratamiento diferente por parte de la policía. La capacitación debería ayudar a los agentes de policía y especialistas antipandillas a comprender esta distinción y emplearla cuando tratan con los jóvenes.

Conocer los orígenes sociales de las pandillas. La policía – tanto los oficiales de patrullas como las unidades de detectives antipandillas – necesita comprender mejor que los jóvenes tienen muchas razones para unirse a las pandillas y que no todos son criminales consumados a los que hay que retirar de las calles. Aún sin pretender que los policías sean sociólogos o asistentes sociales, es necesario que tengan conocimientos suficientes para que puedan realizar bien su trabajo.

Policía comunitaria. La policía local – agentes de patrullaje, al igual que detectives y unidades especializadas – debería recibir un poco de capacitación básica sobre la actuación policial comunitario. Aunque el término se usa para definir una amplia gama de comportamientos policiales, el método, en el cual los oficiales de policía tratan de conocer y responder a sus comunidades y sus preocupaciones y ayudan a identificar y resolver los problemas comunitarios, encaja perfectamente con la necesidad de comprender y solucionar el problema de

La policía – tanto los oficiales de patrullas como las unidades de detectives antipandillas – necesita comprender mejor que los jóvenes tienen muchas razones para unirse a las pandillas y que no todos son criminales consumados a los que hay que retirar de las calles.

En su lucha contra la violencia de las pandillas juveniles, la policía enfrenta una enorme presión para lograr resultados que muchas veces se miden por la cantidad de detenciones que realizan y la cantidad de miembros de pandillas que sacan de las calles. Las políticas de mano dura suelen generar aún más presión.

las pandillas juveniles en determinadas comunidades.

Capacitación en el principio de la presunción de inocencia y debido proceso.

La mayor concienciación sobre el principio de la presunción de inocencia y el respeto por el debido proceso figura entre los logros más importantes del proceso de reforma policial y judicial de América Central de la última década. En su lucha contra la violencia de las pandillas juveniles, la policía enfrenta una enorme presión para lograr resultados que muchas veces se miden por la cantidad de detenciones que realizan y la cantidad de miembros de pandillas que sacan de las calles. Las políticas de mano dura suelen generar aún más presión. En este contexto, son sumamente importantes la capacitación periódica de la policía en el principio de presunción de inocencia y el debido proceso y la institucionalización de los procedimientos basados en estas normas.

Si se las conjugara con un serio compromiso de invertir en prevención, intervención y rehabilitación, estas estrategias policiales podrían tener muchos efectos a largo plazo en el control de la violencia de las pandillas

juveniles, favoreciendo la reforma y profesionalización de las fuerzas policiales y la consolidación de la democracia.

Notas Finales

¹ WOLA has published a number of briefs on police reform processes in Central America. An early overview is *Demilitarizing Public Order, The International Community, Police Reform, and Human Rights in Central America and Haiti*. Washington, DC: WOLA, November, 1995. Another regional overview is *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Citizen Security Monitor, Volume 1, Number 1. Washington, DC: WOLA, October, 2002.

² Neild, Rachel. *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Citizen Security Monitor, Volume 1, Number 1. Washington, DC: WOLA, October, 2002.

³ Ribando, Claire. *Gangs in Central America*, Congressional Research Service, Washington, D.C., January, 2006, p.4

⁴ Neild, Rachel. *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*, Citizen Security Monitor. Volume 1, Number 1. Washington, DC: WOLA, October 2002.

⁵ Lakshmanan, Indira A.R. *Gangs Roil Central America: Troubles Linked to U.S. Deportee*. The Boston Globe, April 17, 2006.

⁶ Martinez Ventura, Jaime. *Limites Democráticos al Poder Penal, Reformas de la Seguridad Publica y la Justicia Penal*. San Salvador: PUBLISHER 2005, p.401.

⁷ Cruz, Jose Miguel and Marlon Carranza. *Pandillas y Políticas Públicas: El Caso de El Salvador, Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Guatemala: January 2006. p.134.

⁸ Duane, Daniel. *Straight Outta Boston*, Mother Jones Magazine, January-February, 2006.

* * *

Limpieza social y ejecuciones extrajudiciales: Un reto para los derechos humanos

El crimen y la violencia han aumentado drásticamente en América Central en los últimos años, y también ha crecido el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2006, se registraron 710 asesinatos en Honduras, 100 más que en el mismo período de 2005.¹ Las tasas de homicidios han aumentado en Honduras, El Salvador y Guatemala, al igual que las tasas de robos y asaltos. Las pandillas juveniles no son totalmente responsables de este aumento (en El Salvador, la policía ha atribuido entre el 20 y el 60 por ciento

de los asesinatos a la violencia relacionada con las pandillas), pero sí son responsables de una parte significativa. Y son un símbolo altamente visible del sentimiento creciente de inseguridad de muchos centroamericanos.

Como se señaló en la introducción de este informe, durante la última década, las pandillas juveniles se han convertido en un fenómeno cada vez más presente y violento en América Central. Al estar cada vez más presentes en las vidas diarias de muchos centroamericanos, la presencia de las pandillas ha contribuido al sentimiento

creciente de inseguridad. Hasta la fecha, los gobiernos han respondido a esta inseguridad principalmente mediante la implementación de políticas represivas de mano dura en la aplicación de la ley.

La incapacidad de los gobiernos centroamericanos para controlar la violencia de las pandillas, además de las otras fuentes de inseguridad, genera un clima en el que muchos miembros de la sociedad centroamericana se ven forzados a protegerse a sí mismos. El número creciente de comunidades valladas de clase media y el aumento drástico de las fuerzas de seguridad privada constituyen claros ejemplos de esta tendencia. Según las estadísticas publicadas, hay unos 10.000 policías nacionales en Honduras y una cantidad estimada de 30.000 guardias de seguridad privada.² La proporción es similar tanto en Guatemala como en El Salvador.³ Este es el contexto en el que algunas personas individuales y grupos han recurrido a las ejecuciones extrajudiciales de pandilleros como solución al problema de la inseguridad.

Antecedentes sobre las ejecuciones extrajudiciales

“Limpieza social” es el nombre que se da al escalofriante proceso en el que personas o grupos, que actúan sin autoridad legal, deciden eliminar de una comunidad a los que han identificado como criminales o alborotadores. Se toman la justicia por su mano y capturan y ejecutan a sus víctimas. En los últimos años, han aparecido indicios inquietantes de la ocurrencia de dicha limpieza social en América Central, ya que se están produciendo aparentemente detenciones y asesinatos de presuntos pandilleros por parte de personas individuales o grupos.

La limpieza social tiene una triste historia en América Central. En los setenta y los ochenta, este tipo de asesinatos era generalizado y tenía motivos políticos. Grupos de “hombres vestidos de civil y fuertemente armados”, por usar la expresión que aparece en la descripción de estos casos,

capturaban y desaparecían a “elementos alborotadores”: políticos de la oposición, activistas comunitarios y sindicalistas. Cuando los acuerdos de paz pusieron fin a las guerras de la época, se redujeron estos asesinatos. Pero los actos de limpieza social no desaparecieron completamente. Cambiaron sus características y su objetivo a ser los presuntos criminales. En un caso bien conocido ocurrido en los noventa en El Salvador, un grupo misterioso llamado la Sombra Negra se atribuyó el asesinato de 17 presuntos pandilleros en el oriente del país. Aunque fueron detenidas 16 personas, entre ellas cuatro agentes de policía, en conexión con el caso, nunca se condenó a nadie por estos asesinatos.⁴

Cuando se produce este tipo de asesinato con la cooperación o la tolerancia de funcionarios o agentes del Estado, se denomina “ejecución extrajudicial”. Independientemente de que estén involucrados funcionarios del Estado, este tipo de asesinatos—en los que una persona o un grupo, sin ningún tipo de proceso o autoridad legal, asume el papel de juez y ejecutor de alguien—se producen por la frecuente percepción de la debilidad e ineficacia de la policía y el sistema judicial para garantizar la justicia y la seguridad ciudadana. En estas situaciones, los miembros de las comunidades o los líderes locales, y a veces las autoridades locales, pueden decidir tomarse la justicia por su mano para limpiar su comunidad de alborotadores. Los empresarios o propietarios locales pueden decidir que ya no están dispuestos a tolerar la extorsión de pandilleros. En lugar de llamar a la policía, a la que consideran demasiado lenta e inefectiva, pueden contratar a guardias de seguridad y otras personas para que resuelvan su problema mediante ejecuciones extrajudiciales. En otros casos, los propios agentes de policía pueden decidir que el sistema judicial es demasiado lento y que las restricciones de las reglas probatorias son demasiado exigentes, y deciden hacerse cargo de la eliminación de los criminales de la comunidad.

Lo más frecuente es que pequeños grupos independientes lleven a cabo estos asesinatos. En los peores casos, las

“Limpieza social” es el nombre que se da al escalofriante proceso en el que personas o grupos, que actúan sin autoridad legal, deciden eliminar de una comunidad a los que han identificado como criminales o alborotadores. Se toman la justicia por su mano y capturan y ejecutan a sus víctimas.

Independientemente de que estén involucrados funcionarios del Estado, este tipo de asesinatos—en los que una persona o un grupo, sin ningún tipo de proceso o autoridad legal, asume el papel de juez y ejecutor de alguien—se producen por la frecuente percepción de la debilidad e ineficacia de la policía y el sistema judicial para garantizar la justicia y la seguridad ciudadana.

ejecuciones extrajudiciales ocurren con el conocimiento, la complicidad y a veces incluso la aprobación de autoridades locales, agentes de policía o funcionarios del gobierno nacional. A los capturados se les niegan las garantías procesales, el derecho a un juicio justo y a defenderse. Los que participan en los asesinatos asumen el papel de juez, jurado y ejecutor sin ningún derecho legal para ello. Aparte de estos problemas obvios y fundamentales, las ejecuciones extrajudiciales debilitan la autoridad del Estado al usurpar las facultades legales y judiciales que deben ser dominio exclusivo del Estado. Los gobiernos que pretenden proteger su autoridad y defender el Estado de Derecho no pueden tolerar las ejecuciones extrajudiciales. Estos asesinatos siempre son un error: Cuando los gobiernos están involucrados en estas graves violaciones de los derechos humanos, la situación se agrava.

¿Qué características tienen los asesinatos por “limpieza social”? A veces, los asesinos dejan mensajes, como señales o notas al lado de los cuerpos, o envían declaraciones a la prensa en las que afirman que las víctimas fueron asesinadas por su presunta actividad criminal, o que fueron asesinadas por un grupo que anuncia su campaña de limpieza social. Lo más frecuente es que se trate simplemente de cuerpos abandonados en lugares públicos, asesinados sin razón aparente, a veces con signos de tortura y frecuentemente víctimas de ejecuciones (manos atadas a la espalda, tiros de gracia, etc.)

Guatemala, El Salvador y Honduras han experimentado aumentos en el número de este tipo de asesinatos sin explicación en los últimos años. No todas estas muertes pueden atribuirse a actos de limpieza social: es posible que bandas criminales rivales hayan cometido asesinatos al estilo de una ejecución y se puedan encontrar otros motivos. Dicho esto, muchos analistas creen que una parte de la explicación del aumento de los asesinatos cometidos por personas desconocidas por razones desconocidas es el número creciente de ejecuciones extrajudiciales de pandilleros.

Limpieza social y pandillas juveniles en América Central

Las estadísticas sobre delincuencia son notoriamente difíciles de reunir y comparar en todas partes. En América Central, los registros de la policía suelen ser deficientes, y sus datos difieren con frecuencia de los datos recopilados por los juzgados de instrucción y los fiscales públicos. Y todos éstos difieren de la información que se obtiene al revisar las historias aparecidas en los medios de comunicación sobre crímenes violentos.

No obstante, una revisión de los datos disponibles indica algunas tendencias generales. Las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras llevan tiempo siendo elevadas en comparación con los niveles mundiales. Las tasas en tiempo de guerra eran sumamente elevadas, y no se redujeron sustancialmente en el período inmediatamente posterior a la guerra. Por ejemplo, algunas fuentes sitúan la tasa de homicidios en El Salvador en 1995 en una pasmosa cifra de 139 muertes por cada 100.000 personas.⁵ Las tasas se redujeron algo a finales de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, pero volvieron a crecer en 2003. Han mantenido un aumento constante en El Salvador y Guatemala; en Honduras, aumentaron en 2003, cayeron en picado en 2004, volvieron a crecer en 2005, y han vuelto a aumentar en la primera mitad de 2006.

Han aumentado en particular las tasas de homicidios de niños y jóvenes. Por ejemplo, la organización sobre derechos del niño Casa Alianza reúne y divulga estadísticas sobre homicidios de jóvenes en Honduras, tabulando todos los informes de prensa sobre asesinatos de personas menores de 24 años, e informando de ellos periódicamente. Según sus cifras, se informó de 1.976 muertes violentas y/o ejecuciones de niños y jóvenes en el período 2002-2006. Se trata de un aumento del 90 por ciento en comparación con las muertes registradas en 1998-2002, en el que se registraron 1.019 asesinatos de jóvenes.⁶ Se pueden observar aumentos similares de los homicidios de jóvenes en Guatemala y El Salvador.

Muchos de estos homicidios son el resultado de disputas domésticas o crímenes pasionales, o son asesinatos ocurridos en el transcurso de discusiones o peleas entre amigos y conocidos. Algunos están relacionados con las drogas, y muchos son el resultado de disputas entre pandilleros o entre pandillas rivales. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen la obligación de investigar estos crímenes, llevar a cabo enjuiciamientos y asegurarse de que las personas responsables sean juzgadas y castigadas.

Sin embargo, es inquietante que una cantidad importante de estos asesinatos no tengan una explicación aparente. Se trata de asesinatos en los que no existe un motivo obvio. Con frecuencia, los cuerpos aparecen en lugares públicos. Ni los vecinos ni los testigos han denunciado la violencia de las pandillas, no existen pruebas de otras actividades criminales y no hay muestras de que la muerte fuera el resultado de un crimen pasional o una disputa doméstica que se trasladó a un lugar público. Dado que la mayoría de las fuerzas policiales centroamericanas tienen una limitada capacidad de investigación, es posible que estos asesinatos sin motivo aparente pudieran explicarse con una mejor labor policial. No obstante, la tendencia está clara: un número mayor de asesinatos sin explicación, muchos de ellos con signos que sugieren una limpieza social.

En un estudio de los asesinatos de niños y jóvenes sin explicación aparente en 2005 en Honduras, Casa Alianza concluyó que muchas de “las muertes continúan presentando las mismas características y modus operandi de ejecuciones arbitrarias, que se viene observando en años anteriores: los cuerpos de niñas, niños y jóvenes son encontrados en lugares descampados, en ríos o en lugares poco transitados, con señales de tortura, atados de pies y manos y con disparos de gracia en la cabeza para garantizar la muerte de la víctima”. Del total de niños y jóvenes hallados muertos, el 42 por ciento “presentaban una o más características similares a las encontradas en las ejecuciones arbitrarias”.⁷

Partiendo de este estudio, Casa Alianza argumenta que “es innegable que los niños, niñas y jóvenes adultos hondureños se enfrentan al asesinato y la ejecución sistemática”.⁸

Esta alegación no es nueva en Honduras. Casa Alianza empezó a reunir datos sobre asesinatos de niños y jóvenes en 1998. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos del gobierno de Honduras investigó las alegaciones de ejecuciones extrajudiciales en 2001, y publicó un informe en 2002. En 2001, la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias visitó Honduras. Publicó un informe en 2002 en el que señalaba no sólo que se estaban produciendo ejecuciones extrajudiciales, sino que las fuerzas de seguridad del gobierno estaban involucradas en el encubrimiento de su participación en algunos de los asesinatos sumarios de jóvenes y niños, y que la policía estaba involucrada en algunos de ellos.⁹

En respuesta a estas críticas, el gobierno hondureño estableció una Unidad Especial para la Investigación de Muertes Violentas de Niños. Entre junio de 2003 y noviembre de 2005, la Unidad investigó 980 casos de asesinatos de menores, y alrededor de una tercera parte de los 2.995 casos documentados por Casa Alianza desde 1998. De los 980 casos, 160 se han trasladado a la Fiscalía General para su posible enjuiciamiento. En noviembre de 2005 habían ido a juicio 48 de los casos, y sólo ocho de ellos se habían saldado con sanciones y sentencias condenatorias para los culpables.¹⁰

En Guatemala y El Salvador se pueden observar patrones similares de ejecuciones extrajudiciales. En Guatemala, el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), una organización de derechos humanos, publicó recientemente un informe en el que examinaba las muertes violentas en Guatemala. El GAM señaló que, de las 1.590 muertes violentas ocurridas en Guatemala en los primeros seis meses de 2005, en 1.290 de ellas se habían hallado pruebas que sugerían la posibilidad de que fueran actos de “limpieza

Dado que la mayoría de las fuerzas policiales centroamericanas tienen una limitada capacidad de investigación, es posible que estos asesinatos sin motivo aparente pudieran explicarse con una mejor labor policial. No obstante, la tendencia está clara: un número mayor de asesinatos sin explicación, muchos de ellos con signos que sugieren una limpieza social.

Dado que las pandillas siguen siendo consideradas una amenaza creciente para la seguridad nacional, algunos agentes de policía pueden sentirse con mayor libertad para ejecutar a los jóvenes pandilleros sin el debido proceso legal.

social”.¹¹ Las pruebas incluían signos de tortura, tiros de gracia y el uso de armas de alto calibre que se asocian frecuentemente con la policía. Asimismo, el 15 de junio de 2006, los abogados de la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador atribuyeron muchos de los homicidios ocurridos en El Salvador a los grupos de “limpieza social”. Informaron de que: “La fenomenología y sistematicidad de los casos permite suponer que algunos de ellos se han cometido con fines de ocasionar terror colectivo o limpieza social”.¹²

Una cuestión especialmente delicada es la alegación de que hay agentes de policía involucrados en algunas de las ejecuciones extrajudiciales que se han producido. Las altas tasas de homicidios aumentan la presión del público sobre los funcionarios del gobierno y la propia policía. Bajo estas circunstancias, y dada la debilidad del Estado de Derecho que sigue persistiendo en América Central, así como la falta relativa de supervisión de los agentes de policía, éstos se ven abocados a veces a actuar con dureza con escaso temor a restricciones o sanciones legales. Dado que las pandillas siguen siendo consideradas una amenaza creciente para la seguridad nacional, algunos agentes de policía pueden sentirse con mayor libertad para ejecutar a los jóvenes pandilleros sin el debido proceso legal.

En Honduras, Casa Alianza produce informes mensuales sobre las ejecuciones extrajudiciales. Por poner un ejemplo, en mayo de 2006, Casa Alianza informó de que policías uniformados eran responsables de dos de los 26 asesinatos.¹³ En Guatemala, según las informaciones de prensa, el departamento de asuntos internos de la policía investigó 24 denuncias de involucramiento de la policía en ejecuciones extrajudiciales en 2005.¹⁴ En junio de 2006, en un caso ocurrido en El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos acusó a agentes de policía del departamento de Sonsonate de la ejecución extrajudicial de tres presuntos pandilleros.¹⁵

Estas alegaciones son especialmente inquietantes. Es fundamental para el

Estado de Derecho que el público tenga confianza en que los propios policías respetarán el Estado de Derecho y no eludirán las leyes. Toda alegación de que la policía ha participado en cualquier tipo de ejecución extrajudicial debe tomarse en serio e investigarse plenamente. Esto requiere garantizar buen funcionamiento, independencia política y personal suficiente en las oficinas de asuntos internos y las inspecciones generales de las fuerzas policiales centroamericanas, y que las fiscalías estén bien preparadas para investigar plenamente e imparcialmente estas alegaciones.

Recomendaciones

Aunque la información precisa es escasa y el número de casos no está claro, hay claros indicios de que en los tres países donde la violencia de pandillas es un grave problema, las ejecuciones extrajudiciales y la limpieza social son parte de la respuesta. En los informes de 2005 del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras se señalan las alegaciones de ejecuciones extrajudiciales.

Es imperativo que la policía y las agencias del gobierno mejoren las técnicas empleadas para la recopilación de datos y el método para registrar esta información de manera clara y sistemática. Sin esta información, es difícil determinar las verdaderas causas de la violencia y, por lo tanto, es imposible atacar el problema por la raíz.

A parte de esto, los gobiernos de la región deben reconocer las pruebas contundentes de la existencia de limpieza social y ejecuciones extrajudiciales, y deben responder a este grave problema de derechos humanos. Los gobiernos tienen que condenar enérgicamente y públicamente las ejecuciones extrajudiciales, y dejar claro que no tolerarán que las personas se tomen la ley por su mano.

Para que sus declaraciones públicas cobren significado, los gobiernos tienen que investigar seriamente las

alegaciones generalizadas de ejecuciones extrajudiciales. Honduras tiene que fortalecer la capacidad técnica y los recursos políticos de la unidad de investigaciones especiales. Otros países tienen que asignar investigadores, independientemente de que formen parte de una unidad especial, a la investigación de crímenes con indicios de limpieza social. Tienen que producirse investigaciones y enjuiciamientos.

Estados Unidos y otros miembros de la comunidad internacional tienen que continuar el seguimiento de las alegaciones de ejecuciones extrajudiciales, informar de ellas y promover enérgicamente que los gobiernos centroamericanos condenen toda actuación extrajudicial e investiguen inmediatamente y exhaustivamente dichos casos.

Ningún Estado puede ni debe tolerar las ejecuciones extrajudiciales. Los gobiernos, lo que incluye a las unidades de asuntos internos de la policía y las fiscalías generales, tienen una responsabilidad especial de llevar a cabo investigaciones exhaustivas para demostrar su compromiso con el Estado de Derecho, especialmente en los casos en que existan alegaciones creíbles de la posible participación de agentes de policía en las ejecuciones extrajudiciales.

Está claro que intentar eliminar a las pandillas y su conducta criminal mediante las acciones extrajudiciales está mal tanto a nivel moral como legal. También es probable que no logre reducir la delincuencia y la violencia de las pandillas. La tolerancia o la indiferencia ante las ejecuciones extrajudiciales debilitan el

Estado de Derecho y la autoridad del Estado. Los gobiernos y la sociedad civil deben oponerse a ellas, y respaldar en cambio estrategias efectivas de aplicación de la ley que respeten los derechos humanos, intentando al mismo tiempo abordar los orígenes del problema mediante programas enfocados en la prevención y la rehabilitación.

Notas finales

¹ Andino, Leonarda. *Presentan en la Ciudad Universitaria: Observatorio de la Violencia*. Honduras: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, August 2006.

² Rosenzweig, Howard. *Copan Update*, Honduras This Week Online. September 18, 2006. <http://www.marrder.com/htw/travel.html>

³ <http://www.csmonitor.com/2005/1006/p06s01-woam.html>

⁴ Douglas Payne. *El Salvador: Re-emergence of "Social Cleansing" Death Squads*. Washington, DC: INS Resource Information Center, March 1999.

⁵ Spence, Jack; Mike Lanchin; and Geoff Thale. *From Elections to Earthquakes: Reform and Participation in Post-War El Salvador*, Hemisphere Initiatives. Cambridge, MA: WOLA, April 2001.

⁶ Casa Alianza, Honduras. *Informe de Ejecuciones y Muertes Violentas de Niños, Niñas, y Jóvenes Durante la Administración del Presidente Ricardo Maduro, Enero 2002 – Enero 2006*. Tegucigalpa, Honduras: Casa Alianza, January 2006.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid

⁹ Human Rights Watch. *Principal Concerns of Human Rights Watch for the 58th Session of the UN Human Rights Commission*. http://www.hrw.org/un/unchr58.htm#_Toc536531977

¹⁰ Op Cit. Casa Alianza.

¹¹ ABC13.com. "Cruels crímenes se atribuyen a 'limpieza social' en Guatemala." 2005, <http://abclocal.go.com/ktrk/story?section=latin-america&id=3535946>.

¹² Reuters. *El Salvador death squads targeting criminals: Church*. San Salvador, El Salvador: Reuters, June 15, 2006.

¹³ Casa Alianza. *Análisis Mensual Sobre Problemáticas de la Ninez Hondurena*. Tegucigalpa, Honduras: Casa Alianza, June 2006.

¹⁴ Lakshmanan, Indira A.R. *Death Squads Said to Target Youths*. Boston: Boston Globe. April 19, 2006.

¹⁴ Leonel Herrera. *PDDH insiste en investigar a grupos de exterminio*. San Salvador: Diario CoLatino, August 30, 2006.

Está claro que intentar eliminar a las pandillas y su conducta criminal mediante las acciones extrajudiciales está mal tanto a nivel moral como legal. También es probable que no logre reducir la delincuencia y la violencia de las pandillas.

* * *

Prevención de la violencia juvenil

El problema

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 prevención de la violencia. Entre ellos figuran programas que enfrentan algunas de las cuestiones subyacentes que empujan a los jóvenes a unirse a las pandillas y a participar en la violencia, programas focalizados con el objetivo de mantener a los jóvenes alejados de las pandillas y ofrecerles alternativas, programas que ayudan a los jóvenes a abandonar las pandillas y programas que intentan acabar con el comportamiento violento de los pandilleros. Muchos de estos programas de prevención han demostrado su eficacia para reducir el comportamiento violento o criminal, y también pueden resultar inversiones rentables al considerar los costos 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 las necesidades de sus ciudadanos. 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 enfrentar 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 en 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, la investigación muestra que, en respuesta a las estrategias policiales represivas de mano dura adoptadas por los gobiernos, las pandillas juveniles se han adaptado. Se han protegido desarrollando mayores niveles de organización, formando redes clandestinas y renunciando 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.¹

Los expertos están de acuerdo en que la clave para enfrentar 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 EE.UU. es uno de los organismos que apoya este punto de vista basándose en las experiencias de los 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.

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 los Estados Unidos. También existen programas con éxito en América Latina (la Organización Panamericana de la Salud publicará un estudio de programas exitosos en América Latina a finales de 2006 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 de los Estados Unidos.

Para avanzar hacia un enfoque más amplio en respuestas basadas en la prevención para las pandillas en América Central resulta indispensable conocer la situación actual política y económica en esta región y tener en cuenta esta realidad al aplicar las lecciones aprendidas de programas modelo en EE.UU. Los factores de riesgo para los jóvenes de América Central son muy similares, pero no idénticos, a los de EE.UU. 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 financiamiento no sólo refleja las prioridades políticas del gobierno, sino también 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 mostraba que la



Jóvenes guatemaltecos platican en un centro de rehabilitación.

violencia física está presente en el 80% de los hogares.² Los estudios muestran que la violencia doméstica aumenta notablemente la probabilidad de que un niño cometa actos violentos a lo largo de su vida, ya sean en el ámbito doméstico o social.³ En una encuesta realizada a pandilleros en Honduras por la organización de ayuda y desarrollo *Save the Children*, el 38% de ellos declararon haber sufrido maltrato físico o abusos de forma regular durante su juventud. En el mismo grupo, el 13,5% recibía maltrato físico a diario.⁴ 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 un desempleo y un 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 al mes.⁵

Unas instituciones comunitarias relativamente débiles y un tejido social

Los expertos están de acuerdo en que la clave para enfrentar 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 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.

desgarrado son otro de los factores 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 han perdido autoridad, y los valores que promovían, que con frecuencia reprimían el comportamiento de los jóvenes, han perdido poder. 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, y unas oportunidades laborales limitadas han socavado el compromiso que muchos jóvenes sienten con sus comunidades, ya que éstas no pueden ofrecer los incentivos y las recompensas económicas que crean lealtad y solidaridad comunitaria.⁶

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 factores, como unas elevadas tasas de deserción escolar, el fácil acceso a las armas y la disponibilidad de drogas también son factores que influyen. Hay que tener en cuenta estos importantes factores subyacentes en el desarrollo de 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, unos grupos comunitarios débiles y organizaciones no gubernamentales, escuelas y organizaciones religiosas, todos actuando en un periodo 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, unos 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 estos programas.

Los beneficios de la prevención

Los costos de la delincuencia y la violencia son elevados. Hay pérdidas económicas y dolor, sufrimiento y trauma emocional para la víctima. Existen costos sociales, incluyendo los gastos para los sectores legales, penitenciario y de salud producidos por el autor y la víctima. Una evaluación del costo de la violencia en América Latina realizada en 1999 concluyó que el costo total directo e indirecto de la violencia para El Salvador era del 24,9% del PIB del país.⁷ En los Estados Unidos, la violencia cuesta casi \$500.000 millones de dólares al año en costos directos e indirectos.⁸

Con estos costos, 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 EE.UU. se ahorran entre seis y siete dólares en “programas de control”, es decir, en investigación, procesamiento y encarcelamiento tras la violencia.⁹

En una vista en octubre de 2005 ante el Subcomité de Crimen del Comité Judicial en la Cámara de Representantes de EE.UU., un investigador de la violencia y el crimen en los Estados Unidos 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. El puñado 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 costos con el tiempo y produce un conjunto

más amplio de beneficios sociales y de salud que el tratamiento o el castigo".¹⁰

Otro estudio del impacto de los programas de prevención comparaba los costos 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%, costando un 90% menos su implementación que el encarcelamiento.

Al mismo tiempo, no todos los programas de prevención son iguales. En particular, los investigadores de Greenwood descubrieron que los programas orientados hacia los jóvenes que enfrentan importantes factores de riesgo resultan más rentables y exitosos que los programas de educación y dirigidos a la población joven en general.¹¹

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 EE.UU.

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 enfrentan 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 y basadas en la comunidad que llegan a una amplia 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.¹²

Los programas primarios más eficientes están "enfocados en las aptitudes". Básicamente, estos programas 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* (Entrenamiento 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.¹³ 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 y en el largo plazo, puede

Por cada dólar invertido en un programa de prevención en EE.UU. se ahorran entre seis y siete dólares en "programas de control", es decir, en investigación, procesamiento y encarcelamiento tras la violencia.

Las condiciones en América Central son distintas a las de los Estados Unidos, y no basta con repetir los programas basados en EE.UU. 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.



Un centro para niñas bajo riesgo en Honduras.

resultar difícil a 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 curso.¹⁴

La **prevención secundaria** se enfoca en 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.¹⁵ 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 el habla) 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 enfrentar el problema de las pandillas sobre agencias de servicios y otras instituciones establecidas (iglesias, escuelas, etc.) para aumentar su viabilidad y sostenibilidad financiera.

Como se ha mencionado anteriormente, las condiciones en América Central son distintas a las de los Estados Unidos, y no basta con repetir los programas basados en EE.UU. 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.¹⁸

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 otros muchos programas de América Latina, 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.

Un gran problema para muchos programas terciarios de rehabilitación es la reinserción económica. Aunque estos programas permiten a los jóvenes readaptarse a la

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.¹⁶ 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, estableciendo 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.¹⁷

sociedad, no siempre proporcionan un mecanismo que garantice que los jóvenes 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 vecindarios, intentando transformar la pandilla de un grupo juvenil antisocial en un grupo prosocial.²⁰ 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 ha de 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. Aunque se han realizado pocas evaluaciones a gran escala de los programas de prevención, se puede extraer información útil de los estudios existentes. Un análisis de programas

Aunque estos programas permiten a los jóvenes readaptarse a la sociedad, no siempre proporcionan un mecanismo que garantice que los jóvenes 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.

Los programas de éxito consideran una serie de cuestiones, desde problemas de la sociedad en general hasta preocupaciones específicas de individuos.

Operation Cease Fire es un ejemplo de prevención mediante tácticas de aplicación de la ley. Se enfocó en el control de la violencia de las armas cuando se creó en 1996, un periodo 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, pág. 8) pero el programa general era global.

Los resultados de **Operation Cease Fire** fueron sorprendentes y constituyeron una clara indicación 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.¹⁹

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.

exitosos indica ciertos elementos comunes en el diseño, implementación y revisión de estos programas. Los programas de mayor éxito se desarrollan utilizando la siguiente metodología:²¹

- 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; y
- 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 en el 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 5 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); y
- 5 factores individuales (delincuencia anterior, victimización, agresión, deses-
peración).²²

Una vez realizada la evaluación, se pueden diseñar programas para enfrentar 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. Ya que estas iniciativas no siempre se ven apoyadas por instituciones de mayor envergadura o por el gobierno, numerosos programas enfrentan problemas de sostenibilidad y capacidad. Esto resulta especialmente crítico en América Central. Aunque es casi imposible garantizar que un programa se financiará en su totalidad en el 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 solo 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 han de 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 adaptar sus programas 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 enfrentar la violencia juvenil.

Existen varios principios clave de los programas del Título V. En primer lugar, los programas se han de basar en un enfoque global y multidisciplinar, implicando a una serie de organizaciones y agencias locales, y no sólo a la policía o a un grupo comunitario. Segundo, la comunidad ha de estar involucrada en la evaluación y la planificación. Tercero, debe existir un control y una toma de decisiones locales. Cuarto, la comunidad y el gobierno local han de establecer un compromiso con el programa (en EE.UU., esto normalmente significa que el gobierno local ha de igualar la aportación del gobierno nacional). Quinto, el programa ha de contar con un sistema de evaluación y supervisión. Y finalmente, el programa ha de basarse en una perspectiva en el 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

Aunque es casi imposible garantizar que un programa se financiará en su totalidad en el 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 solo miembro del personal.

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.

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 habituales.²³

Las mejores prácticas en América Latina

Hasta la fecha no se ha realizado una evaluación exhaustiva de los programas de prevención existentes ni de las mejores prácticas en América Central. La Organización Panamericana de la Salud publicará un estudio de este tipo a finales de año. Hasta entonces 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.

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 enfoca en la prevención de la delincuencia juvenil urbana. En la actualidad gestiona más de 500 proyectos en distintas *favelas* (comunidades pobres) del área urbana

Homeboy Industries en Los Ángeles es un buen ejemplo de un programa enfocado específicamente en las pandillas y que implica coordinación entre los niveles federal y local. Este programa recibe el apoyo del *Gang Reduction Program* (Programa de reducción de las pandillas)²⁴ de la OJJDP y es una de las cuatro ubicaciones modelo situadas en los Estados Unidos. *Homeboy Industries* se enfoca 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, el Padre Boyle 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”.

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.²⁵ Las recomendaciones y el plan de trabajo (muy similar al modelo descrito por la OJJDP en EE.UU.) 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 a la región de América Central

Existen numerosas posibilidades de utilizar estos programas modelo y otras lecciones aprendidas para enfrentar 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 ellos figuran:

- 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; y
- 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

que se enfocan en los jóvenes en riesgo de América Latina basándose 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. El Banco Mundial 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.²⁶

En el enfoque promovido por los bancos multilaterales de desarrollo, los gobiernos locales desempeñan una función esencial. Contribuyen a la prevención de las pandillas incluyendo 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

A nivel de políticas, los países centroamericanos (en especial El Salvador y Honduras) han de 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, hablando 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

Los gobiernos locales desempeñan una función esencial. Contribuyen a la prevención de las pandillas incluyendo iniciativas de prevención de la violencia en sus funciones diarias (aplicación de la ley, educación, bienestar social).

Además de ofrecer asistencia técnica y proporcionar recursos, los Estados Unidos pueden desempeñar una función importante haciendo campaña junto con los gobiernos centroamericanos para lograr unos programas globales antipandillas que incluyan programas significativos de prevención de la violencia.

gobierno con los programas de prevención de la violencia debería medirse por el grado en que comprometen montos 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.

EE.UU. y otros miembros de la comunidad internacional pueden desempeñar una función constructiva en este proceso. Los Estados Unidos cuentan con importantes conocimientos y experiencia en los programas de prevención de la violencia juvenil. USAID ha sido la primera en estudiar el fenómeno de las pandillas en América Central elaborando una evaluación de las pandillas en México y América Central. El Departamento de Justicia, especialmente la Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, tiene experiencia en el desarrollo de programas y en la provisión de asistencia técnica a gobiernos locales. Numerosas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo iglesias, agencias de servicios sociales, grupos comunitarios y otras, cuentan con experiencias útiles que compartir. A través del Departamento de Estado, USAID, el programa de visitantes del Servicio de Información de EE.UU. y otras agencias, los Estados Unidos deberían ofrecer recursos y asistencia técnica a los gobiernos centroamericanos para desarrollar programas eficaces de prevención de la violencia juvenil. En especial,

EE.UU., a través del Departamento de Justicia, USAID, las universidades y otras instituciones debería prestar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos centroamericanos, los municipios y las ONG en el diseño y la implementación de enfoques concentrados en la prevención que se basen en evaluaciones de la comunidad y desarrollen alianzas a escala local.

Además, el gobierno de EE.UU. se encuentra en situación de proporcionar financiamiento para ayudar a poner en práctica y mantener estos programas. USAID ha presentado propuestas de cada país para sus pandillas y su trabajo de prevención de la violencia juvenil, y se debería asignar un financiamiento adecuado para ello.

Además de ofrecer asistencia técnica y proporcionar recursos, los Estados Unidos pueden desempeñar una función importante haciendo campaña junto con los gobiernos centroamericanos para lograr unos programas globales antipandillas que incluyan programas significativos de prevención de la violencia. Los funcionarios de EE.UU. hablan ahora con regularidad de la necesidad de enfoques globales que incluyan programas de prevención de la violencia juvenil. Deberían tomar medidas para asegurar que los gobiernos centroamericanos y el público escuchen ese mensaje. Funcionarios superiores de EE.UU. deberían buscar oportunidades de hablar en público, especialmente en América Central, para transmitir este mensaje. Las embajadas estadounidenses de la región deberían establecer un diálogo de política constante con los gobiernos centroamericanos sobre la necesidad de hacer mayor hincapié en enfoques basados en la prevención hacia el problema de las pandillas respaldados por unos recursos gubernamentales adecuados. Se debería encargar a un oficial superior de la administración la coordinación de esfuerzos para garantizar que se escuche el mensaje de apoyo para lograr un enfoque global.

Motivado por las preocupaciones acerca de la presencia de MS13 y M18 en los Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Nacional ha aumentado sus

esfuerzos para deportar a pandilleros. Hasta la fecha, los esfuerzos de EE.UU. se han enfocado principalmente en técnicas de aplicación de la ley impulsadas por preocupaciones de seguridad nacional. Tanto las preocupaciones nacionales como las relacionadas con la seguridad pública y la estabilidad política en América Central deberían motivar a EE.UU. para apoyar un enfoque más global hacia el problema en América Central. Aunque no se puede acabar de un día para otro con la violencia de las pandillas, unos programas eficaces enfocados en la prevención y una labor policial adecuada pueden contribuir a lograr una solución en el largo plazo en la región y en los Estados Unidos.

Notas finales

¹ Cruz, Jose Miguel and Marlon Carranza. *Pandillas y Políticas Públicas: El Caso de El Salvador, Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Guatemala: January 2006. p.134.

² Santa Cruz Giral, and Alberto Concha-Easman. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. San Salvador, El Salvador: Instituto de Opinión Pública Universidad Centroamericana, 2001.

³ Buvinic, Mayra; Andrew Morrison; and Michael Shifter. *Violence in Latin American and the Caribbean: A Framework for Action*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1999.

⁴ Save the Children UK. *Las Maras en Honduras: Investigación sobre Pandillas y Violencia Juvenil*. Honduras: Save the Children UK, 2002.

⁵ Ibid

⁶ There are some places where strong networks of community institutions or new organizations have maintained community solidarity and values to integrate young people and offer them opportunities. See forthcoming sections on Nicaragua and Mexico in a report by the Red Transnacional sobre Maras which argue that relatively strong community networks and institutions have limited the level of youth violence in those countries.

⁷ Londoño, Juan Luis and Rodrigo Guerrero. *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. Washington, DC: Inter-American Development Bank Research Network Working Papers R-375, 1999.

⁸ Surgeon General's Office. *Youth Violence: A Report of the Surgeon General – Strategies and Programs*. Washington, DC: Department of Health and Human Services, 2001.

⁹ Buvinic, Mayra and Morrison, Andrew. *Violence Prevention: Technical Note 5*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1999.

¹⁰ Smith, D. *Violence Prevention Programs Need Better Evaluation, Psychologist Testifies*. Monitor in Psychology, V.31, No.11. December 2000.

¹¹ Greenwood, Peter and Angela Hawkin. *An Assessment of the Effect of California's Three Strikes Law*. Greenwood & Associates. Los Angeles: Greenwood Associates, March 2002.

¹² Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. *Preventing Adolescent Gang Involvement*. Juvenile Justice Bulletin. Washington, DC: Department of Justice., September 2000.

¹³ Surgeon General's Office. *Youth Violence: A Report of the Surgeon General – Strategies and Programs*. Washington, DC: Department of Health and Human Services, 2001.

¹⁴ One Central American example of in-school primary prevention programs is the "Culture of Lawfulness" curriculum being used in Salvadoran schools, with support from USAID

¹⁵ Wyrick, Phelan. *Gang Prevention: How to Make the "Front End" of Your Anti-Gang Effort Work*. U.S. Attorney's Bulletin. Washington, DC: U.S. Attorney General, 2006.

¹⁶ <http://www.modelprograms.samhsa.gov>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Alda, Erik; Mayra Buvinic; and Jorge Lamas. *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, August 2005.

¹⁹ National Institute for Justice. *Reducing Gun Violence: the Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. Washington, DC: U.S. Department of Justice., September 2001.

²⁰ Op cit. *Preventing Adolescent Gang Involvement*.

²¹ This methodology is used by the OJJDP and the World Bank/Viva Rio in their manuals on gang prevention models.

²² Howell, James. *Youth Gangs: An Overview*. Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Department of Justice, 1998.

²³ See: http://www.dsgonline.com/mpg2.5/mpg_index.htm for details on specific program development and implementation.

²⁴ See: <http://ojjdp.ncjrs.org/programs/index.html>

²⁵ See: *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Latin America*. Washington, DC: World Bank, November 2003.

²⁶ Moser, Caroline and Bernice Van Bronkhorst. *Youth Violence in Latin American and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions, Urban Peace Program Series*, Washington, DC: World Bank. August 1999.

WOLA Staff

Joy Olson
Directora Ejecutiva

Geoff Thale
Director de Programas

Gimena Sánchez-Garzoli
Titular de Programa,
Colombia y Haití

John Walsh
Titular de Programa, Región
Andina y Políticas de Droga

Vicki Gass
Titular de Programa, Derechos
y Desarrollo

Adriana Beltrán
Representante, Crimen Organizado
y Violencia contra la Mujer

Maureen Meyer
Representante, México
y América Central

Elsa Falkenburger
Oficial de Programa, Cuba y Maras

Connie McGuire
Coordinadora de Investigación,
Proyecto Maras Estadounidenses

Joel Fyke
Asistente de Programa, América
Central y Derechos y Desarrollo

Jessica Eby
Asistente de Programa, Políticas
de Droga y la Región Andina

Kristel Muciño
Coordinadora de Pasantías
Asistente de Programa, México y
Violencia contra la Mujer

Lori Piccolo
Directora de Desarrollo Financiero

Ana Paula Duarte
Asistente de Desarrollo Financiero

Jay Schwartz
Director de Operaciones y Finanzas

Rachel Neild
Afiliada

George Withers
Afiliado

Coletta Youngers
Afiliada

Este informe fue escrito por Geoff Thale, Director de Programas, y Elsa Falkenburger, Oficial de Programa para Maras, los dos de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America – WOLA). Ellos agradecen a Joy Olson, Directora Ejecutiva, y a Connie McGuire, Coordinadora de Investigación para el Proyecto Maras Estadounidenses, por sus valiosos comentarios y sugerencias, así como también a Joel Fyke, Asistente de Programa, por su asistencia en la edición y producción del documento. También merece agradecimiento Elena Paredes por su importante trabajo de investigación del tema de las maras y Ernesto Bardales y Emilio Goubaud para sus fotografías.

Sobre WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, siglas en inglés) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia económica y social en América Latina y el Caribe. WOLA facilita el diálogo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, vigila el impacto de políticas y programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de la difusión de informes, actividades de educación, capacitación y gestión de políticas.

Para solicitar Publicaciones de WOLA

WOLA ha elaborado una amplia variedad de publicaciones sobre los derechos humanos en América Latina y las políticas de Estados Unidos. También publica un boletín varias veces al año; la versión en español se llama "Enlace". Visite nuestra página de Internet para acceder a una lista completa de las publicaciones y pedir las o bajarlas del Internet.

Para contactar a WOLA

Washington Office on Latin America
1630 Connecticut Avenue, NW, Washington, D.C. 20009
Telephone: 202.797.2171 • Facsimile: 202.797.2172
Email: wola@wola.org • Web: www.wola.org



Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue, NW, Washington, D.C. 20009