

La presente publicación constituye el cuarto y último tomo de la serie "Maras y pandillas en Centroamérica", y representa el producto final de una investigación que ha elegido como objeto fundamental de estudio al fenómeno de las pandillas juveniles centroamericanas, las popularmente llamadas "maras". Este libro, por tanto, no solo representa la conclusión del cuarto estudio de la serie, sino que en términos más amplios, constituye el punto final de un esfuerzo académico que dio inicio algunos años atrás y en el cual han participado diversas instituciones, agencias y personas. Esta última fase del proyecto fue posible gracias a la iniciativa particular y el oportuno apoyo de la Organización Católica para Ayuda de Emergencia y Desarrollo (CORDAID) de Holanda

Los trabajos que se presentan en estas páginas forman parte de un esfuerzo por dimensionar las respuestas que tiene la sociedad civil organizada, con todo y sus luces y oscuridades, en el complicado y dinámico fenómeno de las maras callejeras en Centroamérica. Esto ha implicado hacer un repaso de las experiencias de intervención que desarrollan las organizaciones no gubernamentales local en los países del área y un análisis sobre las posibilidades de que dichas organizaciones formen parte de redes o de movimientos sociales que buscan responder de forma alternativa a los desafíos que plantean las maras en los países centroamericanos. Por lo tanto, no se trata de un inventario de programas o de planes de organizaciones privadas sino un trabajo de estudio sobre los aportes potenciales que puede ofrecer la sociedad civil organizada centroamericana para resolver el problema de las pandillas, en un contexto caracterizado por la falta de políticas públicas integrales y efectivas por parte de los estados.



Alles voor Mensen in Nood - Voor de actie



Maras y pandillas en Centroamérica

Volumen IV

Maras y pandillas en Centroamérica

Las respuestas de la sociedad civil organizada

Volumen IV

José Miguel Cruz (editor)



Maras y pandillas en Centroamérica
Las respuestas de la sociedad civil organizada

Volumen IV

José Miguel Cruz
(Editor)

Maras y pandillas en Centroamérica
Las respuestas de la sociedad civil organizada

Volumen IV

UCA Editores

D. R. © 2006 UCA Editores

D. R. © José Miguel Cruz

*Prohibida la reproducción parcial
o total de esta edición, por cualquier medio,
sin la autorización escrita de UCA Editores.*

Agradecemos a *Cordaid* su aporte financiero
para la publicación de este libro.

Editor

José Miguel Cruz

Revisión de estilo

Carolina Córdova

Portada

Héctor Lardé

UCA Editores

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

Apartado Postal 01-575

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Teléfono y fax: (503) 22 10 66 50

www.ucaeditores.com.sv

ucaeditores@gmail.com

Primera edición 2006

301.24

M311 Maras y pandillas en Centroamérica : las respuestas de la sociedad
civil organizada : tomo IV / Ed. José Miguel Cruz. -- 1a. ed. --
slv San Salvador, El Salv. : UCA Editores, 2006.

450 p. ; 21 cm. -- (Estructuras y procesos ; v. 28. Serie mayor)

ISBN 99923-49-52-2

1. Delincuencia juvenil-Aspectos sociales-América Central. 2.
Pandillas-Investigaciones. I. Cruz, José Miguel, ed. II. Título.

Hecho el depósito que manda la ley

Impreso en El Salvador por Talleres Gráficos UCA, 2006.

Índice

| | |
|------------------------------|----|
| <i>Agradecimientos</i> | 11 |
| <i>Presentación</i> | 13 |
| <i>Introducción</i> | 17 |

CAPÍTULO 1

Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en

| | |
|---|----|
| El Salvador | 37 |
| 1. Introducción | 37 |
| 2. Las pandillas en El Salvador | 40 |
| 2.1. Los planes estatales de prevención y rehabilitación | 65 |
| 3. Estado del arte sobre las organizaciones no gubernamentales en el país | 70 |
| 4. Pandillas y organizaciones no gubernamentales .. | 77 |
| 5. ¿Buenas prácticas?: prácticas innovadoras en prevención y rehabilitación de jóvenes en violencia desde la sociedad civil | 94 |

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 6. Pandillas y movimientos sociales | 118 |
| 7. Reflexiones finales | 131 |
| Bibliografía | 139 |

CAPÍTULO 2

| | |
|---|-----|
| Respuestas de la sociedad civil al fenómeno de las maras y pandillas juveniles en Guatemala | 145 |
| 1. Introducción | 145 |
| 1.1. Guatemala en los albores del siglo XXI | 145 |
| 1.2. Herramientas teóricas para entender el fenómeno de las maras y pandillas: la tríada conceptual violencia-conflicto-paz | 146 |
| 1.3. Lectura y aplicación de la tríada conceptual en Guatemala | 150 |
| 1.4. Importancia del estudio de la sociedad civil | 155 |
| 1.5. Metodología y fases del estudio | 155 |
| 2. El problema de las maras y pandillas | 161 |
| 2.1. Caracterización histórica del conflicto y violencia juvenil | 161 |
| 2.2. Caracterización actual del fenómeno | 164 |
| 2.3. Respuestas del Estado: formulación y ejecución de políticas públicas | 167 |
| 3. Organizaciones no gubernamentales | 172 |
| 3.1. Sector ONG en Guatemala | 172 |
| 3.2. Perfil de las organizaciones entrevistadas | 175 |
| 4. Pandillas y organizaciones no gubernamentales .. | 176 |
| 4.1. Número de organizaciones | 176 |
| 4.2. Discurso institucional sobre maras y pandillas | 178 |
| 4.3. Tipos de trabajo: preventivo, rehabilitación, reinserción | 182 |
| 4.4. Cobertura | 187 |
| 4.5. Vinculación con otras organizaciones | 190 |
| 4.6. Fuentes de financiamiento | 192 |

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| 5. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil | 193 |
| 5.1. Paradigma anidado para la transformación de conflictos | 193 |
| 5.2. El trabajo de la sociedad civil como respuesta al fenómeno de maras y pandillas, a la luz del paradigma anidado | 195 |
| 5.3. Reflexiones sobre el trabajo directo y enfocado al sistema | 206 |
| 6. ¿Movimiento social?: entre la sociedad civil y el Estado | 209 |
| 6.1. Movimientos sociales (concepto y tipología) | 209 |
| 6.2. El trabajo coordinado de la sociedad civil organizada | 211 |
| 6.3. ¿Es posible un movimiento social en torno al tema de maras y pandillas? | 216 |
| 7. Conclusiones | 221 |
| Bibliografía | 226 |
| Anexo | |
| Información entrevistas preliminares | 229 |

CAPÍTULO 3

| | |
|---|-----|
| Del asistencialismo a la incidencia y el cabildeo: las diversas respuestas de la sociedad civil organizada al fenómeno de las pandillas en Honduras | 235 |
| 1. Introducción | 235 |
| 2. El problema de las pandillas en Honduras | 239 |
| 3. Las organizaciones no gubernamentales de Honduras | 249 |
| 4. Pandillas y organizaciones no gubernamentales .. | 261 |
| 5. Las mejores prácticas para atender a los pandilleros | 279 |
| 5.1. Aspectos generales | 279 |
| 5.2. Aspectos específicos | 289 |

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 6. Movimiento social y redes de atención a la niñez y juventud involucrada en pandillas | 298 |
| 6.1. Definición de movimiento social | 298 |
| 6.2. Redes y articulación de las organizaciones .. | 301 |
| 6.3. Gran Diálogo Nacional | 310 |
| 6.4. Foro Nacional de Juventud | 312 |
| 6.5. Alianza por la Infancia, Adolescencia y Juventud | 315 |
| 6.6. Colectivo por la Vida, la Paz y la Justicia | 316 |
| 6.7. ¿Hacia un movimiento social? | 317 |
| 7. Conclusiones | 321 |
| Bibliografía | 326 |

CAPÍTULO 4

| | |
|--|-----|
| La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua | 329 |
| 1. Introducción | 329 |
| 1.1. Nicaragua, pobreza y violencia | 329 |
| 1.2. Las pandillas como parte del retrato | 332 |
| 1.3. Metodología de la investigación | 334 |
| 2. La pandilla nicaragüense | 335 |
| 2.1. Una pandilla <i>sui generis</i> | 335 |
| 2.2. Impacto en la inseguridad | 342 |
| 2.3. Reacción del Estado | 343 |
| 3. La sociedad civil en Nicaragua | 348 |
| 3.1. El asociacionismo en Nicaragua | 349 |
| 3.2. Los organismos no gubernamentales | 354 |
| 4. Sobre las ONG que trabajan con pandillas | 357 |
| 4.1. Pandillas atomizadas, dispersas; programas frágiles, aislados | 357 |
| 4.2. De la prevención a la reinserción pasando por la rehabilitación | 359 |
| 4.3. La coordinación en teoría | 361 |
| 4.4. Las ONG que trabajan con pandillas y su vínculo con el Estado | 362 |

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 5. Las mejores prácticas existentes, vacíos y propuestas | 365 |
| 5.1. Decir no a la fórmula mágica | 367 |
| 5.2. El trabajo con la comunidad, pros y contras | 367 |
| 5.3. Contar con un personal adecuado | 368 |
| 5.4. Los talleres, los más recetados | 370 |
| 5.5. La ausencia de alternativas de protagonismo y expresión artística | 371 |
| 5.6. Abrir espacios para las y los jóvenes | 373 |
| 5.7. La necesidad de evaluar las experiencias | 374 |
| 5.8. Lo más efectivo: la verdadera colaboración . | 375 |
| 6. Cómo y para qué se asocia la sociedad civil nicaragüense | 379 |
| 6.1. Con las pandillas, entre el trabajo de hormiga y el mucho abarcar | 381 |
| 6.2. ¿Hay posibilidad de movimiento social? | 386 |
| 7. Conclusiones | 388 |
| 7.1. Las prácticas | 388 |
| 7.2. El papel de la sociedad civil | 390 |
| 7.3. ¿Es necesario un movimiento social a favor de los jóvenes en pandillas? | 391 |
| Bibliografía | 392 |
| Anexo | |
| Principales características de las ONG que trabajan con pandillas o brindan servicios complementarios | 396 |
| CAPÍTULO 5 | |
| Sociedad civil organizada y pandillas: las respuestas alternativas de las organizaciones centroamericanas | |
| 1. La importancia de las respuestas alternativas | 401 |
| 2. Las maras en la transición de la violencia | 406 |
| 3. Las respuestas gubernamentales | 410 |
| 4. Las características de las respuestas alternativas efectivas | 417 |

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 4.1. Comprensión de las raíces del problema | 418 |
| 4.2. La importancia de restituir los derechos de las y los jóvenes | 420 |
| 4.3. Programas cimentados en institucionalidad . | 421 |
| 4.4. Objetivos, metodología y metas claras | 423 |
| 4.5. Estrategias integrales | 424 |
| 4.6. Concurrencia de actores | 425 |
| 4.7. Autosostenibilidad | 427 |
| 4.8. Evaluación constante | 428 |
| 5. Hacia un movimiento social o hacia la necesidad de uno | 429 |
| 6. A manera de conclusión | 443 |
| Bibliografía | 445 |
| SOBRE CORDAÍD | 449 |

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que, de una manera o de otra, hicieron posible este esfuerzo. En primer lugar, a los impulsores y financiadores del mismo, a los personeros de CORDAID, en especial a Rosa Vargas por su confianza y su estímulo para llevar adelante este proyecto. En segundo lugar, a ASPRODE y a Arnulfo Ayala, por su acompañamiento y orientación en el desarrollo del proyecto. Asimismo deseamos agradecer a Carolina Córdova, la responsable editorial de UCA Editores, por su apoyo y compromiso por hacer realidad esta publicación en los estrechos plazos con los que disponíamos.

Esta investigación fue posible también gracias a un gran número de personas que colaboraron con ella, ya sea proveyendo información para cada uno de los estudios, así como también revisando los borradores de los manuscritos y haciendo observaciones sobre los mismos. Esto per-

mitió mejorar los productos finales que se presentan aquí, aunque las ausencias, errores y apreciaciones incorrectas que todavía conservan son de exclusiva responsabilidad de los autores. En tal sentido, estamos muy agradecidos con las siguientes personas. De El Salvador: Armando Echeverría, del Consejo Nacional de Seguridad Pública; Mauricio Gaborit y Marcela Smutt, del Programa Sociedad sin Violencia; Hugo Ramírez, Wilfredo Preza y Misael Ponce, de la División de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional Civil; y José Eduardo Dubón, también de la Policía Nacional Civil. De Guatemala: Emilio Goubaud, de la Asociación para la Prevención del Delito. De Honduras: Ismael Moreno, S.J., de la Provincia Centroamericana de la Compañía de Jesús; Mirna Flores, del Diplomado de Prevención de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; y Julieta Castellanos del PNÚD. De Nicaragua: Hamyn Gurdíán, de la Unidad Juvenil de la Policía Nacional; Iván Marín, de la Dirección de Investigación y Proyección Social de la UCA de Managua; y a Mónica López y Erika Báez, también de la UCA. Finalmente, pero no menos importante, queremos agradecer a todas las organizaciones y sus funcionarios que nos dieron parte de su valioso tiempo en detrimento de su trabajo diario a favor de la juventud. Esperamos que este libro contribuya a estimular dichas iniciativas y a incidir en los cambios que nuestras sociedades reclaman por el bien de nuestros jóvenes.

Presentación

La presente publicación constituye el cuarto y adicional tomo de la serie *Maras y pandillas en Centroamérica*, y representa el producto final de un largo proyecto de investigación que ha elegido como objeto fundamental de estudio al fenómeno de las pandillas juveniles centroamericanas, las popularmente llamadas “maras”. Esta publicación, por tanto, no solo representa la conclusión del cuarto estudio de la serie, sino que en términos más amplios constituye el punto final de un esfuerzo académico que dio inicio algunos años atrás y en el cual han participado diversas instituciones, agencias y personas.

Esta última fase del proyecto fue posible gracias al entusiasta y el oportuno aporte de la Organización Católica para Ayuda de Emergencia y Desarrollo (CORDAID) de Holanda y consiste en un estudio sobre las diversas respuestas que brinda la sociedad civil organizada al problema planteado por la violencia juvenil y el fenómeno de las

maras en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio fue realizado localmente en cada país por equipos de investigadores pertenecientes a los centros de investigación de las universidades jesuitas de Centroamérica. Estos son: en Guatemala, el Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala (INTRAPAZ) de la Universidad Rafael Landívar; en El Salvador, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”; en Honduras, el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC); y en Nicaragua, la Dirección de Investigación y Proyección Social de la Universidad Centroamericana de Managua.

Los trabajos que se presentan en estas páginas forman parte de un esfuerzo por dimensionar las respuestas que tiene la sociedad civil organizada, con todo y sus complejidades, en el complicado y dinámico fenómeno de la violencia juvenil en Centroamérica, particularmente el producido por la maras callejeras. Esto ha implicado hacer un examen de las experiencias de intervención que desarrollan las organizaciones no gubernamentales en los países del área y un análisis sobre las posibilidades de que dichas organizaciones formen parte de redes o de movimientos sociales que buscan responder de forma alternativa a los desafíos que plantean las maras a las políticas públicas en los países centroamericanos. Por lo tanto, no se trata de un inventario de programas o de planes de organizaciones privadas, sino un trabajo de estudio sobre los aportes potenciales que puede ofrecer la sociedad civil organizada centroamericana para resolver el problema de las pandillas, en un contexto caracterizado por la falta de políticas públicas integrales por parte de los Estados.

En realidad, este volumen corresponde a una fase imprevista del proyecto que debió haber concluido con la publicación del Volumen III, el cual estudiaba las políticas

PRESENTACIÓN

juveniles en los países del área. Sin embargo, el éxito de la serie y la necesidad de visualizar la sociedad civil como un actor que tiene mucho que decir en el fenómeno de las pandillas nos obligó a replantear la conveniencia de prolongar el proyecto marco de investigación, lo cual se vio favorecido por el interés de CORDAID por apoyar esta nueva y, ahora sí, última fase de estudio sobre las pandillas centroamericanas.

EL EDITOR
Diciembre de 2005

Introducción

Las respuestas de la sociedad civil organizada al fenómeno de las pandillas

A finales del año 2004, un grupo de organizaciones provenientes de diversos sectores de Guatemala, El Salvador y Honduras: sociedad civil, gobiernos centrales, municipalidades, grupos juveniles, medios de comunicación y agencias de cooperación internacional, se reunieron en sendos eventos celebrados en Ciudad de Guatemala y San Salvador para intercambiar opiniones, experiencias e iniciativas sobre el problema ya generalizado regionalmente de la violencia juvenil. Sin embargo, a diferencia de otras reuniones de ese tipo, las cuales han venido creciendo y reproduciéndose con mucha frecuencia en los últimos meses en Centroamérica, los Encuentros Centroamericanos sobre Violencia Juvenil 2004 —como fueron llamados— buscaron ge-

nerar un espacio de discusión sobre los ámbitos de la prevención, la rehabilitación y la reinserción en las políticas de seguridad ciudadana dirigidas hacia los jóvenes. Este enfoque constituyó una novedad dentro de la discusión pública de las medidas que se habían estado tomando por parte de las sociedades centroamericanas para lidiar con el problema de las pandillas.

Además, dichos Encuentros ofrecieron la oportunidad de construir lazos de colaboración con visión regional entre la diversidad de organizaciones participantes, así como también constituyó una ventana para alzar una preocupación pública común: la ineficacia que estaban mostrando las políticas gubernamentales implementadas hasta la fecha en la reducción de la violencia juvenil y el deterioro en las condiciones de seguridad de los ciudadanos, pero especialmente de los jóvenes. Con una asistencia a ambos encuentros de más de 350 personas, representantes de más de 140 organizaciones del norte de Centroamérica y con la presentación de más de 20 experiencias de trabajo que han rendido frutos en la prevención y en la rehabilitación de la juventud relacionada con la criminalidad, los Encuentros Centroamericanos sobre Violencia Juvenil concluyeron con una declaración firmada por la mayoría de participantes que instaba, entre otras cosas a “generar políticas y procesos preventivos con oportunidades para la plena participación de los y las jóvenes y demás sectores de la sociedad”¹.

Apenas unos meses más tarde, en febrero de 2005, se celebró una conferencia internacional en Washington D.C., titulada: “Voces de la Experiencia: iniciativas locales y nuevos estudios sobre la violencia de las pandillas en América Central”. La conferencia fue organizada por la Oficina en

1. CECI y otros. (2005). *Declaración conjunta*. Encuentro Centroamericano sobre Violencia Juvenil. *Memoria de labores*. San Salvador (p. 35).

Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), la Fundación para el Debido Proceso Legal y la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIPV), integrada por el Banco Mundial, BID, el Centro para el Control de Enfermedades de Atlanta (CDC por sus siglas en inglés), OPS, OEA, UNESCO y USAID. El objetivo de la conferencia fue reunir a profesionales que trabajan en el campo de la prevención, intervención y represión de la violencia juvenil en un foro que facilitaría el debate, el intercambio y la colaboración de ideas y experiencias orientadas a encontrar una solución integral y de carácter regional, al problema de las pandillas. Aunque en este evento, la discusión sobre las alternativas para enfrentar la violencia incluyó el tema de la represión y se presentaron experiencias de disuasión y de control del delito juvenil por parte de operadores policiales, la conferencia tuvo un decidido enfoque en programas integrales de prevención. Además de dar a conocer experiencias verdaderamente innovadoras en el campo de la prevención y la rehabilitación frente a los responsables de diversos gobiernos y organizaciones, la conferencia creó el espacio para que un grupo de representantes de organizaciones centroamericanas, entre las que se encontraban organismos no gubernamentales que trabajan en la rehabilitación de jóvenes pandilleros, institutos de investigación y organismos policiales decidieran crear la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil, cuyo objetivo fundamental era “promover —como red— la prevención como el eje fundamental de las políticas públicas de atención al problema de la violencia juvenil de maras y/o pandillas”. La iniciativa ganó rápidamente los ofrecimientos de apoyo por parte de diversas agencias de cooperación internacional, los cuales se han ido concretando poco tiempo después, haciendo del proyecto de la Coalición Centroamericana una realidad en construcción.

Estos eventos, tanto los Encuentros Centroamericanos sobre la Violencia Juvenil como la Conferencia Voces de la Experiencia, tuvieron dos características importantes. Por un lado, lograron reunir a diversos sectores que trabajan en los temas de violencia juvenil y de pandillas de origen centroamericano, bajo un enfoque predominantemente de prevención. Y, por otro lado, consiguieron que esa confluencia de actores tomara lugar por encima de las barreras nacionales, de sectores y de disciplinas. Estas conferencias no han sido las únicas en su naturaleza en los últimos años, pero al final de cuentas, ambos eventos crearon espacios para un intercambio muy productivo, el cual además se concretó en iniciativas como la declaración pública de las organizaciones que trabajan en el tema y el proyecto de la Coalición Centroamericana.

Ambos eventos sirvieron, además, para mostrar otros dos puntos, más allá de las iniciativas concretas. Primero, que la mayoría de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de la violencia juvenil en realidad están enfocadas en tratar la problemática desde los ámbitos de prevención, la rehabilitación y la reinserción, dado que por lo general los gobiernos del área han descuidado ostensiblemente esos componentes en las políticas públicas —cuando las hay. Y en segundo lugar, que existe una enorme convicción entre estas organizaciones que las políticas públicas de seguridad enfocadas exclusivamente en la represión, bajo los modelos de mano dura y de cero tolerancia, implementadas por la mayoría de los gobiernos de la región centroamericana, necesitan ser cuestionadas, replanteadas y complementadas por enfoques más amplios y más integrales. Esta convicción está acompañada por el interés de las organizaciones en señalar la importancia de la prevención, la rehabilitación y la integralidad en los programas de atención al problema dentro de la agenda de discusión pública. Frente a la popularidad que parecen tener los programas de persecución de pandillas y los discursos de tole-

rancia cero en buena parte de las sociedades centroamericanas, y frente al catastrofismo que caracteriza al tratamiento que dan algunos medios de comunicación al tema de las maras, reforzando con ello las actitudes que promueven la existencia de políticas draconianas, los eventos de discusión de las estrategias y los programas de prevención han mostrado el valor y el aporte que se logra a través de una aproximación distinta a la violencia juvenil.

Por supuesto que esto no significa que exista la ilusión entre las instituciones que cualquier programa de prevención es intrínsecamente bueno. La mayoría de organizaciones participantes de estos foros y que promueven aproximaciones diferentes son conscientes de ello, aunque existen muy pocas experiencias de evaluación. Tampoco significa que la mayoría de actores nieguen la necesidad de hacer cumplir la ley por medio de las políticas estatales de represión y de disuasión. Más bien, tales intercambios y convenios entre los actores que han participado en los eventos referidos anteriormente —así como en otros— enfatizan la necesidad de volver los ojos hacia las experiencias que previenen la violencia juvenil y que alejan a los jóvenes de las pandillas, hacia los programas que se centran en devolver las oportunidades a los muchachos como estrategia de recuperación individual y reinserción social; esto como parte de programas y políticas integrales, en donde la represión tiene un papel que jugar, pero no es el único ni el más importante.

La sociedad civil organizada ha jugado y está jugando, por tanto, un papel importante en la atención del problema de la violencia provocada por jóvenes y pandilleros. Sin embargo, el excesivo énfasis mediático que han ganado los programas grandilocuentes de mano dura y de cero tolerancia, aunado a un reflejo cultural de carácter autoritario que todavía prevalece en importantes segmentos de las poblaciones centroamericanas, ha provocado que los

esfuerzos de este sector, sin duda importante de las sociedades de la región, tengan una divulgación modesta y, más aún, que sean poco debatidos, poco evaluados y poco emulados por quienes toman decisiones políticas. Por ello, se vuelve necesario llamar la atención sobre estos esfuerzos, porque en ellos pueden residir las oportunidades para sacar a los países centroamericanos, especialmente a los más afectados por el fenómeno de las maras y la violencia juvenil, de los aparentes callejones sin salida que ha creado el manodurismo como política fundamental de combate de la violencia juvenil.

El propósito de este libro es precisamente ése. Fijar la atención sobre el trabajo que está realizando la sociedad civil organizada en el tratamiento de uno de los grandes problemas de las sociedades centroamericanas contemporáneas: el de la violencia juvenil y las pandillas. Esto significa dimensionar las respuestas sistemáticas, ya sea en forma de programas, estrategias y/o planes, que se dan desde la así llamada sociedad civil, con todo y sus complejidades, en el complicado y dinámico fenómeno de la violencia juvenil en Centroamérica, particularmente el producido por las maras callejeras.

Pero referirse a la sociedad civil organizada puede implicar muchos grupos y muchos sectores, aún agrupaciones que vistas sin necesidad de mucho detenimiento resultan ser completamente opuestas a los ideales democráticos de convivencia, desarrollo y beneficio social en los que usualmente se piensa cuando se habla de organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de este tipo de organizaciones son los grupos de vigilantes y de limpieza social que prevalecen en algunas de nuestras sociedades. Por ello, cuando en este libro hablamos de la sociedad civil organizada nos referimos fundamentalmente a las organizaciones no gubernamentales, establecidas formalmente, las cuales están desligadas del aparato del Estado y cuya finali-

dad primordial de acción es el ámbito público y no el privado. Por ello, aún reconociendo la diversidad que implica la sociedad civil, en esta publicación nos enfocamos en las comúnmente llamadas ONG.

Hecha esta precisión, es necesario continuar diciendo que este volumen pretende ser una continuación de muchos de esos esfuerzos que se han concretado más bien en foros, conferencias, encuentros y reuniones, en los que se discuten estrategias alternativas a las políticas predominantemente represivas, pero no busca presentar un simple inventario de esos esfuerzos sino más bien un examen y una reflexión sobre los mismos. Esta iniciativa no solo se enmarca en ese derrotero, sino que en realidad es parte de dos proyectos que han venido caminando en paralelo durante los últimos años en la región centroamericana. Por un lado, es ciertamente parte del impulso que está tomando la discusión sobre los aportes que pueden hacer otros actores, además de los estados, en la atención de la problemática de las pandillas y la violencia; pero por otro lado, este trabajo es también parte del esfuerzo por estudiar de manera independiente el fenómeno de las maras juveniles en Centroamérica y sus implicaciones para los países y las sociedades de la región. En la primera senda se trata de ofrecer un referente sistemático, documentado y reflexionado de la multiplicidad de las experiencias que se están llevando a cabo en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, para reducir la violencia juvenil y la pertenencia a las pandillas criminales, de tal manera que el mismo pueda orientar las discusiones, tanto públicas como privadas, que están tomando lugar en Centroamérica sobre los nuevos roles de las organizaciones civiles, sobre todo cuando se trata de trabajar con violencia. En la segunda senda, la que tiene que ver con la investigación, se trata de completar un trabajo más académico, de conocimiento, sobre la complejidad del fenómeno de las maras y se trata de llenar un sensible vacío de estudio; un trabajo en el cual

hasta al momento de publicar este libro, las organizaciones de la sociedad civil figuraban con poco protagonismo.

Sin embargo, ambos derroteros tienen como fin último contribuir a construir políticas y programas más efectivos para lidiar con la violencia provocada por una parte de la juventud centroamericana. Tanto desde el propósito de llamar la atención sobre los aportes de la sociedad civil, como desde el propósito de comprender mejor las implicaciones de las maras y pandillas en Centroamérica, se ofrecen pistas y claves para reconstruir las políticas de seguridad. Por un lado, el estudio de las iniciativas de la sociedad civil nos alecciona sobre la importancia de volver la mirada sobre el respeto y la defensa de los derechos fundamentales de las personas, especialmente de los jóvenes, como estrategia para construir estrategias más efectivas. Por otro lado, el estudio de las maras y pandillas y los factores que están detrás de ellas nos ayuda a señalar la importancia de considerar la complejidad del fenómeno en el tratamiento del mismo y nos obliga a proponer programas más integrales.

Este libro, por tanto, nace de esa doble vertiente. Por un lado, es el producto no planeado —y no comprometido— de esos eventos y conferencias que tomaron lugar a finales de 2004 y principios de 2005, y los cuales mostraron la importancia de discutir el rol y los aportes de la sociedad organizada. Pero por otro lado, es el resultado de una iniciativa de investigación que comenzó hace varios años, con el proyecto “Maras y pandillas en Centroamérica” y que había sido dado por concluido, según lo planeado, con la edición del volumen III, subtítulo “Políticas juveniles y rehabilitación”. El proyecto fue reactivado a la luz de descubrir la necesidad de explorar esta área, pero también fue posible gracias a la iniciativa y el ofrecimiento de la Organización Católica para Ayuda de Emergencia y Desarrollo (CORDAID por sus siglas en inglés), de Holanda.

De hecho fue CORDAID, y su interés por apuntalar y dar a conocer las propuestas alternativas e innovadoras para atender el problema de la violencia juvenil centroamericana, el que ha hecho posible esta prolongación del Proyecto Maras y Pandillas en Centroamérica, ofreciendo la oportunidad de estudiar críticamente lo que ha estado haciendo la sociedad civil organizada.

Insistimos, sin embargo, en que este esfuerzo no ha buscado convertirse en un directorio de organizaciones que trabajan con jóvenes en violencia o con pandilleros. Ya existen otros y seguramente vendrán algunos más. Lo que ha buscado—y el lector juzgará si lo hemos logrado o no— es reflexionar sobre los programas e iniciativas más importantes y visibles que están siendo desarrollados desde la sociedad civil, sobre su aporte general a los modelos de tratamiento de la violencia juvenil y sobre sus limitaciones. Pero además, este esfuerzo ha buscado ir más allá del examen de dichos programas, también se ha reservado una parte del proceso de investigación para estudiar la posibilidad de que tales iniciativas sean parte de un movimiento social a favor de los derechos de la juventud centroamericana, independientemente de si dicha juventud está involucrada o no en la violencia. En otras palabras, dado que el papel de muchas de las organizaciones civiles no se ha limitado a desarrollar programas y centros de educación y que en los últimos años más y más instituciones han visto la necesidad de confrontar a los gobiernos y las instituciones, en este proyecto de investigación hemos creído conveniente profundizar en las condiciones y en las posibilidades que el accionar de las organizaciones de la sociedad civil devenga en algún tipo de movimiento social que busque activamente modificar los enfoques tradicionales de manodurismo que han prevalecido en el norte de Centroamérica por otros basados en el respeto a los derechos humanos de los jóvenes y de la población.

La creación de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil es un ejemplo de que ese tipo de iniciativas pueden ser factibles en Centroamérica. Pero al momento de escribir estas líneas, dicho proyecto está arrancando y acumulando adhesiones. El tiempo y la realidad irán determinando las posibilidades de que eso se convierta en una operación transnacional, con verdadera incidencia política en la región y en un nuevo modelo de movimiento social.

Sin embargo, lo cierto es que mucho antes de la propuesta de la Coalición Centroamericana, ya en los respectivos países han existido intentos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, ya sea de forma individual o como parte de redes, para poder impulsar aproximaciones distintas al problema de la violencia juvenil proponiendo alternativas o confrontando pública y privadamente a los gobiernos y a las instituciones que han liderado los programas de represión. Ello muestra que sería un error pensar que el aporte de la sociedad civil se limita a programas específicos y, por tanto, sería una limitación importante reflexionar sobre el papel de dicho sector sin considerar su incidencia política en forma de redes, grupos de cabildeo o de presión. Por ello, este trabajo busca también abrir el debate sobre el movimiento social. Obviamente el carácter novedoso de este acercamiento hace que el mismo sea solo un intento por poner el tema sobre el tapete de discusión. En tal sentido, este ensayo por reflexionar sobre las posibilidades de un movimiento social no es concluyente y ni siquiera cuenta con todas las herramientas teóricas para que sea considerado un estudio sistemático sobre los movimientos sociales acerca de la juventud en Centroamérica, pero al menos intenta señalar las perspectivas que se abren con el trabajo que ejecutan las organizaciones provenientes de la sociedad civil en una región en donde han predominado gobiernos poco incluyentes y de perfil autoritario.

Los trabajos que se presentan en las siguientes páginas son el resultado de varias investigaciones llevadas a cabo por académicos y/o conocedores del fenómeno de las pandillas en cada uno de los países. Estos equipos o investigadores están adscritos a distintos centros de investigación o universidades jesuitas en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El proyecto se desarrolló sobre la base de una serie de objetivos y planteamientos comunes, los cuales fueron operativizados en metodologías más o menos similares en cada país. Se trata, por tanto de investigaciones de campo que siguieron un mismo guión de pesquisa. La coordinación de este esfuerzo fue llevada desde el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, en donde se discutieron y se establecieron, en conjunto con los investigadores locales, las líneas básicas en las que se enmarcarían todas las investigaciones y el instrumento vertebral en torno al que se obtendría la información básica de las organizaciones que trabajan con jóvenes involucrados en la violencia. Este instrumento consistía en un cuestionario que debía ser aplicado a los responsables de las organizaciones.

Cada investigador o equipo de investigadores era libre de determinar el enfoque específico de su trabajo y las metodologías suplementarias a utilizar para cumplir con el mismo. En ese sentido, los productos que se presentan en las siguientes páginas no hacen el análisis del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil de la misma forma, ni los criterios ni los énfasis en las valoraciones son necesariamente los mismos. Esto se hizo así pensando en que el libro debería ser un espacio y un estímulo para la discusión sobre el rol que juega la sociedad civil organizada y que en la manera de interpretar el rol de ésta tampoco existe una sola perspectiva. Eso no impide que, al mismo tiempo, esta investigación provea de un mapa general comparativo del tipo y la calidad de iniciativas que se hacen

en los distintos países del norte de la región, a través del último capítulo. Como descubrirá el lector a lo largo de las siguientes páginas, hay características y planteamientos de los proyectos de las organizaciones que se repiten y que parecen ser muy efectivos y exitosos a la hora de lidiar con el reto de prevenir la violencia y de rehabilitar jóvenes; pero también hay contextos e iniciativas particulares, irrepetibles de un país a otro, los cuales explican el mayor o menor éxito de dichos programas o la dimensión misma de dichos programas.

El libro se presenta en cuatro grandes capítulos que presentan los resultados de cada una de las investigaciones locales llevadas a cabo en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y cierra con un pequeño capítulo en el que se hace una reflexión de carácter regional sobre el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en la atención del problema de la violencia juvenil y las pandillas, así como también se analizan las oportunidades de que ese trabajo alcance otras dimensiones por medio del trabajo de redes, grupos de cabildeo y movimiento social.

El primer capítulo está referido a la experiencia salvadoreña y su autoría pertenece a Jeannette Aguilar y Lissette Miranda, quienes han trabajado en el tema de pandillas en El Salvador durante varios años. Dichas investigadoras desarrollaron el estudio con el respaldo del IUDOP. Cuatro aspectos llaman la atención de este capítulo entre muchos otros. En primer lugar, el énfasis que hacen las autoras al señalar que el problema de las pandillas y la violencia juvenil es producto de una gran diversidad de factores, en los que sin duda juega un papel importante la manera misma en que el Estado y las instituciones del mismo se han comportado. En esa línea Aguilar y Miranda valoran el trabajo de las organizaciones subrayando las condiciones desfavorables que por lo general caracterizan al contexto social

que rodea al fenómeno y al mismo trabajo y, por lo tanto, señalando la necesidad de que las iniciativas de dichas organizaciones tomen en cuenta esas condiciones y preparen a su población objeto y sus operadores para lidiar con ellas. El segundo aspecto está relacionado con el anterior y es la propuesta de diferenciar en el trabajo de las organizaciones a aquellas que se dedican a atender las causas estructurales del problema de las pandillas de aquellas otras que solamente atienden las expresiones coyunturales de la violencia en los jóvenes.

El tercer aspecto a destacar lo constituye la propuesta de diferenciar entre la rehabilitación y la reinserción. Como ellas mismas afirman: “Es importante enfatizar que la rehabilitación y la reinserción son procesos que, si bien, pueden coexistir en el tiempo, no se sustituyen mutuamente; suponen acciones específicas y hasta cierto punto complementarias; la reinserción social de jóvenes involucrados en violencia y/o en conflicto con la ley requiere de un trabajo comunitario paralelo, a fin que los diferentes actores sociales puedan recibir sin prejuicios e integrar con verdadera disposición la participación de los y las jóvenes con historiales como éstos”. Este señalamiento que diferencia rehabilitación de reinserción tiene una enorme importancia para valorar con mejor precisión los programas que tienen por objetivo reintegrar a los jóvenes pandilleros.

El cuarto aspecto que llama la atención del capítulo salvadoreño es su ejercicio de clasificación de los programas existentes como experiencias innovadoras, prometedoras o reservadas, siguiendo el modelo de un autor especializado en programas de juventud. El calificativo de experiencias innovadoras se utiliza para aquellos planes que parecen ser efectivos y cuentan con ciertos indicadores para demostrarlo; por su parte, las experiencias prometedoras son aquellas que también parecen ser efectivas pero que por su novedad o por otras razones no cuentan con

indicadores objetivos para certificarlos como tales; finalmente, las experiencias reservadas son aquellas que llaman la atención por sus planteamientos y por la creatividad en el postulado de su quehacer, pero que se concentran solo en las expresiones de la violencia y sus posibilidades de éxito son limitadas. Ese ejercicio permite ver con claridad cuáles experiencias pueden dejar lecciones importantes para la implementación de políticas más integrales.

En el segundo capítulo del libro se presentan los resultados de la investigación en Guatemala. Ésta se realizó bajo la responsabilidad de Lourdes Hum, Leslie Ramos e Iván Monzón, investigadoras y coordinador de investigación respectivamente del Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz de Guatemala (INTRAPAZ) de la Universidad Rafael Landívar (URL). Del trabajo de Hum, Ramos y Monzón llama la atención en primer lugar el particular enfoque teórico adoptado por los autores. El equipo guatemalteco analiza el papel que están jugando las organizaciones no gubernamentales en la atención del problema de la violencia juvenil desde la teoría de resolución de conflictos; para ello nos introducen en el fascinante campo de las relaciones entre conflicto, paz y violencia, y analizan la situación de las pandillas juveniles y la violencia como el resultado de la interacciones de los actores involucrados. En tal sentido, llaman la atención sobre la importancia que tiene la sociedad civil en la resolución de los conflictos que subyacen a la base del fenómeno de pandillas y nos hacen ver que dicho fenómeno puede ser visto como el fracaso por conciliar las tensiones entre el Estado y la sociedad, un fracaso que viene desde hace varias décadas con la presencia de lo que ellos llaman el Conflicto Armado Interno (CAI). De allí que una de las lecciones del capítulo es que las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol que jugar no solo en el desarrollo de programas de prevención, rehabilitación y reinserción, sino también en el desarrollo de una incidencia política que transforme los

conflictos sociales en desarrollo y paz, como forma de evitar la violencia. Este rol que apenas fue puesto en práctica para la resolución del CAI en la década de los noventa, puede ser ahora de mucha utilidad para disminuir los niveles de violencia juvenil y de presencia de las pandillas.

A este enfoque se agrega una herramienta metodológica para valorar la actividad de las organizaciones civiles, esto es, el así llamado “paradigma anidado para la transformación de los conflictos”. Bajo este esquema de análisis, el equipo de Guatemala analiza el alcance de las acciones de la sociedad civil organizada y muestra la necesidad de la sistematización y la planificación de las acciones y de los programas de las organizaciones para lograr mayor impacto en el fenómeno de la violencia juvenil.

El tercer capítulo está dedicado al estudio en Honduras, el cual fue realizado por Marlon Carranza del IUDOP de la UCA de El Salvador, pero bajo el amparo y el apoyo del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) de Honduras. En este trabajo sobresalen, entre otras cosas, el énfasis que pone el autor en el desempeño que ha tenido el estado hondureño en el combate de las pandillas y el cual no ha hecho sino empeorar los niveles generales de criminalidad e inseguridad que vive la sociedad hondureña. Así, en Honduras al problema de la violencia juvenil y de pandillas, hay que agregar el problema de instituciones estatales que producen tanta violencia como las mismas maras, que han sido tan indiferentes hacia las necesidades de los jóvenes y que han generado unos niveles de irrespeto a los derechos humanos en el trato con los jóvenes, que desmerita al gobierno como aliado en las estrategias efectivas de atención al problema. En realidad, este no es un problema exclusivo de Honduras, los trabajos de Guatemala y El Salvador hacen referencia al mismo problema. Pero la insistencia de Carranza en el papel que ha jugado el Estado en el agravamiento de la problemática hondure-

ña, a través de la indiferencia, el autoritarismo y la ineficacia, sirve para comprender las limitaciones de las respuestas de cabildeo y la naturaleza de las alianzas que han construido las organizaciones no gubernamentales precisamente en ese país para enfrentar y mitigar la ofensiva sin control de un Estado con serios problemas de institucionalidad. Esto da luces también para comprender la situación en los otros países del área que han optado por los modelos de la cero tolerancia.

El estudio hondureño revisa además el papel que han jugado otros actores en la resolución de la problemática y señala —aunque de manera concisa— que sectores importantes como la empresa privada han estado prácticamente ausentes de las estrategias alternativas de prevención y rehabilitación, pero especialmente de la reinserción social, en donde la ausencia de oportunidades laborales erosiona los esfuerzos de intermediación de las organizaciones.

Por último pero no menos importante, el trabajo de Honduras presenta con claridad el dinamismo que caracteriza a las organizaciones no gubernamentales en ese país, los orígenes del mismo en los desastres naturales que azotaron la región a finales de los años noventa, la conflictiva relación con el gobierno que el mismo dinamismo ha supuesto y el papel que ha jugado la cooperación internacional en potenciar a las organizaciones locales. Por ello, Carranza dedica buena parte de su trabajo a presentar, analizar y reflexionar sobre las redes de atención a la niñez y juventud que se han creado en Honduras desde la sociedad civil y sus posibilidades de que las mismas se conviertan en una especie de movimiento social. En tal sentido, el estudio concluye que “aunque no se puede decir que existe un movimiento social entre las redes u organizaciones que trabajan con la niñez y juventud afectadas por la violencia, existen importantes elementos a favor para que se puedan

transformar en uno. En este momento, el principal impedimento es el poco desarrollo de áreas de incidencia y cabildeo en las redes u organizaciones, y por lo tanto la incapacidad de hacer coincidir acciones políticas conjuntas en favor de la niñez y la juventud”.

El cuarto y último capítulo dedicado a un estudio local presenta los resultados correspondientes a Nicaragua. Dicho estudio corrió bajo la responsabilidad de Wendy Bellanger, de la Dirección de Investigación y Proyección Social de la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua y el mismo se concentra en hacernos ver las razones por las cuales el fenómeno de las pandillas y la violencia juvenil son significativamente distintos en ese país, lo que explica en parte el contexto particular de colaboración entre las organizaciones y el Estado que parece existir en Nicaragua.

El capítulo de Bellanger sirve así como contrapunto de los capítulos anteriores, en donde la violencia juvenil y las estrategias de represión dominan los escenarios nacionales. En Nicaragua, por el contrario, se presenta un estudio que subraya la presencia de un tipo de pandillas *sui generis* —como lo llama la autora—, porque no se compara mucho con el tipo de maras que prevalece en los países vecinos del norte. Este escenario es el producto de un Estado que ha optado por no seguir las tentaciones de la represión dentro de sus políticas públicas; es el producto de un Estado en el cual la policía llega a competir con la institución estatal que vela por la juventud nicaragüense en la promoción de los derechos de los jóvenes; y es, en parte, el producto de una sociedad civil que, por ello, parece estar más dispuesta a colaborar con el Estado que a confrontarlo, al menos en este tema.

Así, Bellanger presenta un escenario en donde las organizaciones oscilan entre la colaboración con las instituciones estatales y la competencia con las mismas por la

captación de recursos desde el extranjero y los alcances de sus programas. Esta competencia no es una competencia ideológica, al estilo de los otros países; no se trata del estéril enfrentamiento entre modelos de prevención y represión, sino se trata de una competencia sobre quién abarca más y mejor, partiendo del hecho de que todos comparten de que la mejor estrategia en contra de la violencia es la prevención.

Sin embargo, esto no evita que la autora nicaragüense nos prevenga de los riesgos latentes en Nicaragua, sobre todo los originados desde la sociedad civil. Bellanger señala el enorme peso que tiene los medios y ciertos sectores de la opinión pública, sobre todo aquellos vinculados con iglesias fundamentalistas, en el sonoro reclamo a favor de la represión. Por ello, dicho capítulo cierra con una reflexión que puede resultar profética cuando dice: “Hay políticos que saben muy bien que la venta de estrategias represivas es políticamente rentable gracias a la popularidad que gozarían entre algunos sectores de la población. Es en este caso que la sociedad civil se verá en la necesidad de enfrentar las ideas y políticas del gobierno y constituirse en un movimiento social. Pero esto sólo sucederá si los organismos que la representan no se ven en la necesidad de seguir compitiendo por fondos”.

Finalmente, y para concluir este preámbulo al Volumen IV, queremos insistir en que más allá de las ideas y las conclusiones a las que llega cada equipo de investigación, esta publicación es un espacio para prolongar el debate necesario sobre el rol de la sociedad civil organizada. Las conclusiones que se expresan en cada uno de los trabajos constituyen una provocación para que sigamos reflexionando sobre el potencial que tienen los ciudadanos organizados para abordar problemas complejos y ofrecer soluciones alternativas. Tal y como dice el lema del Foro Social Mundial, “otro mundo es posible”, es importante caer

INTRODUCCIÓN

en la cuenta que con la participación de todos, otras sociedades centroamericanas son posibles, sociedades que provean de paz, derechos y desarrollo a todos sus habitantes, entre ellos los jóvenes.

JOSÉ MIGUEL CRUZ

San Salvador, diciembre de 2005.

36-blanca

Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador

Jeannette Aguilar
Lisette Miranda

Instituto Universitario de Opinión Pública
Universidad Centroamericana
“José Simeón Cañas”

1. Introducción

En el Salvador de la posguerra, las maras o pandillas juveniles se han ido configurando como un fenómeno social de grandes dimensiones, cuya complejización ha estado directamente relacionada con las acciones u omisiones que en materia de violencia juvenil han tenido las políticas públicas. La política que adopta el Gobierno, de manera explícita, es el control y la represión, lo cual ha generado, en forma permanente, controversias entre algunos sectores de la sociedad civil organizada y el Estado, así como entre los diferentes poderes del Estado. Esta respuesta gubernamental se ha visto recrudecida en los últimos años con los planes Mano Dura y las leyes antimaras, las cuales, a su vez, han tenido un enorme peso en la transformación de la dinámica y naturaleza pandilleril actual, caracterizada, hoy día, por un mayor uso de la violencia, sofisticación y clandestinidad con la que operan.

En respuesta a la complejización y agravamiento de las pandillas juveniles y al vacío institucional tradicionalmente existente para el abordaje integral de la violencia juvenil, han emergido, en la última década, abundantes iniciativas de prevención y atención a las pandillas, impulsadas, la mayor parte de las veces, por la sociedad civil organizada, a partir de las cuales se han ensayado diferentes modalidades de prevención y tratamiento. Aunque en el caso particular de atención a las pandillas, muchas de las organizaciones que trabajan el tema lo han incluido de manera circunstancial en sus agendas, a partir de determinadas coyunturas. Esto permite afirmar que no ha habido un trabajo institucional en este tema. Por otro lado, existen organizaciones que, con el paso del tiempo, han ido ganando experiencia y se han especializado en la atención de la problemática, en especial en el ámbito de la prevención primaria y terciaria. Esta mayor focalización en las acciones de rehabilitación y reinserción obedecen a la urgencia de incidir y atender un fenómeno que, debido a su crecimiento cualitativo y cuantitativo, está desbordando las capacidades institucionales para su contención.

No obstante el importante papel que los organismos no gubernamentales y algunas entidades vinculadas a las iglesias están jugando en la atención del fenómeno de las pandillas, la mayor parte de las iniciativas ejecutadas enfrentan dificultades de orden financiero que limitan la sostenibilidad futura de los programas, debido, en muchos casos, a su poca capacidad de gestión, la cual se encuentra sujeta a transformaciones económicas, sociales y políticas que experimenta la sociedad, así como a los cambios institucionales y administrativos que sufren las fuentes de cooperación en función de las realidades mundiales. En este marco, la presente investigación pretende conocer el tipo de respuestas que la sociedad civil está ofreciendo en términos de prevención como de rehabilitación al fenómeno de las pandillas juveniles, estableciendo las características que con-

vierten esas intervenciones en buenas prácticas, en términos de contribuir a la reinserción social de las y los jóvenes vinculados a las pandillas. A su vez, se explora cómo estas experiencias se articulan con otras iniciativas, analizando las condiciones que pueden hacer que dichas experiencias tengan un impacto en la formulación de las políticas nacionales de juventud en El Salvador. Al mismo tiempo, se indagan las posibilidades de que estas iniciativas puedan constituirse en el germen de un movimiento social que proponga aproximaciones alternativas a la problemática de las pandillas frente a las medidas represivas adoptadas por el gobierno.

Para tales fines, se hizo una revisión bibliográfica y documental de estudios preliminares, documentos oficiales y sistematizaciones de programas y proyectos que atienden la violencia juvenil, así como una recolección de cifras oficiales relativas a la violencia pandilleril. A su vez, se realizaron entrevistas a representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajaban con jóvenes pandilleros, para tener una aproximación del comportamiento actual de este fenómeno. Para describir y analizar las iniciativas de atención a estos grupos, se consultaron inventarios y directorios de proyectos y programas, de los cuales se seleccionaron 17 organizaciones con las cuales se indagó la naturaleza de sus programas, la población meta atendida, el impacto generado y los indicadores de medición.

El presente trabajo está estructurado en cuatro apartados. El primero contiene una descripción general del problema, en el que se incluye una caracterización del estado actual de las pandillas y se analiza el impacto que las políticas de los últimos años han tenido en la transmutación del fenómeno. Asimismo se ofrece un breve análisis del impacto de las pandillas en la seguridad y de la respuesta estatal ante el fenómeno, la cual ha adquirido, en los últimos años, rango de política gubernamental. El segundo apartado analiza, de manera general, el estado ac-

tual de las organizaciones no gubernamentales en El Salvador, destaca algunas de sus fortalezas y también señala las tendencias negativas que impiden que alcancen un impacto sostenido. En el tercer capítulo, se describen y analizan, a la luz de la información recabada, las características relevantes de las organizaciones que trabajan con pandillas en el país; se examinan aquellas consideradas prácticas innovadoras en la atención del fenómeno, a partir del análisis de sus características y de su impacto en la población meta. Un siguiente apartado contiene información sobre algunas iniciativas y espacios de concertación que se han constituido en torno a la violencia juvenil en el país, mediante el análisis de algunas oportunidades y obstáculos que han experimentado para gestar un movimiento social con capacidad para incidir en las políticas públicas de atención a la violencia juvenil. Por último, el quinto capítulo contiene consideraciones generales y recomendaciones orientadas a retroalimentar y fortalecer el trabajo de la sociedad civil en la atención del fenómeno de las pandillas.

2. Las pandillas en El Salvador

a. Una aproximación a su situación actual

El fenómeno de las y los jóvenes organizados en maras y pandillas en El Salvador ha sido objeto de abundantes análisis y estudios desde hace una década, período en que se comenzó a perfilar como uno de los problemas de seguridad más importantes. Aunque este estudio no tiene como alcance ahondar en una caracterización del problema, tal y como lo han hecho la mayor parte de estudios preliminares, sino analizar la respuesta de la sociedad civil frente al problema, es importante retomar, para efectos de comprender la transformación actual del fenómeno, algunas características encontradas en trabajos de investigación realizados a lo largo de los años. Estas características han per-

mitido constatar su rápida evolución y mutación y la relación de esta con la respuesta con que el Gobierno y la sociedad, en general, han enfrentado esta expresión de violencia juvenil.

La dinámica de las pandillas juveniles y el perfil del pandillero, registrado en los estudios realizados en la década de los noventa, han variado de manera significativa respecto a los últimos años. Ya no se está frente al típico joven de inicios de los noventa que ingresa a la pandilla debido a problemas familiares, motivado fundamentalmente por el deseo de vacilar, en busca de solidaridad, respeto y amistad, y frente a una pandilla que funcionaba bajo una incipiente estructura y organización. La primera transformación sensible del fenómeno se registra en el estudio realizado por Santacruz y Concha (2001) y una más actual que se señala en los últimos estudios (Cruz, 2005), asociada a la implementación de los planes Mano Dura.

Entre los hallazgos encontrados por Santacruz y Concha (2001) se destaca que las motivaciones para ingresar y mantenerse activos en la pandilla, reportados por las y los jóvenes miembros, ya no eran primordialmente simbólicas, como la solidaridad, la amistad, el sentido de pertenencia e identidad grupal que aparecieron antes como las principales atracciones para incorporarse a estos grupos. Ahora, las principales motivaciones son los beneficios que pueden obtener, como el acceso al alcohol, a las drogas, a los recursos económicos, al poder y a la posibilidad de amparar, de manera grupal, muchas de sus acciones. Este hecho demuestra una notoria transformación de valores, normas y modos de operar al interior de la pandilla, y acerca a las y los pandilleros, cada vez más, a la tipología delictual, a lo cual los han asociado, de manera recurrente, las autoridades y la opinión pública.

También se encontró que, asociados a un mayor ejercicio de la violencia, se ha reducido la edad promedio de

ingreso de sus miembros¹, se ha complejizado el consumo de alcohol y drogas, así como la portación y el uso de armas. El estudio también advierte la existencia de cierta estructura y organización, y que el ámbito de operación ha trascendido su calle o barrio. Vinculado a estas nuevas dinámicas de las pandillas y a las motivaciones y réditos que les reporta ser parte de ella, cada vez son menos los jóvenes que expresan su deseo de calmarse de la vida pandilleril, lo cual ha propiciado que el fenómeno en lugar de ir desapareciendo se agudice cualitativa y cuantitativamente.

Al respecto es importante señalar que en su transmutación han cobrado un importante peso los factores políticos-institucionales, pues tal y como lo sostienen Cruz y Carranza (2005, p. 10), las pandillas juveniles nacen, evolucionan y se transforman —para bien o para mal— en un entorno institucional, el cual tiene que ver con decisiones políticas, con un marco jurídico establecido y con el comportamiento de las instituciones que deben lidiar con la problemática. Todo parece indicar que frente a las políticas de manodurismo, impulsadas en el ámbito gubernamental, la organización pandilleril ha sufrido una importante modificación de su estructura interna, normas y valores, apariencia, modo de operar, mecanismos de reclutamiento y códigos de comunicación, orientados a incrementar el nivel de clandestinidad como estrategia de supervivencia. Contrario a lo que sostienen las autoridades policiales, como resultado de los planes *Mano Dura* y *Súper Mano Dura*, impulsados por el gobierno salvadoreño, desde julio de 2003, las pandillas juveniles lejos de debilitarse se han fortalecido y sofisticado en su modo de operar, lo cual vuelve compleja su intervención y abordaje.

-
1. Los estudios realizados a lo largo de una década muestran que la edad promedio de sus miembros se ha reducido con el paso del tiempo. Es cada vez menor la edad de ingreso a la pandilla.

Existe coincidencia entre algunos representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en procesos de reinserción y acompañamiento de pandilleros y fuentes policiales, respecto a las transformaciones experimentadas al interior de estos grupos. Al respecto, las fuentes consultadas señalan que, en la actualidad, la pandilla prohíbe a sus nuevos y/o actuales miembros que se tatúen el rostro en lugares visibles del cuerpo; que permanezcan en las comunidades agrupados y que consuman, durante la semana, drogas más duras como el *crack*. Asimismo están cambiando su forma característica de llevar el cabello rapado por un estilo más largo, su manera de vestir holgada por una vestimenta más formal. Del mismo modo, algunos grupos han modificado sus códigos de comunicación y conducta, con la finalidad de pasar desapercibidos². Aunque estas reglas no se pueden generalizar a todas las pandillas, pues varían en función de su pertenencia a una u otra, son el reflejo de los importantes cambios generados en tales grupos.

Por otra parte, en opinión de algunos operadores de programas, la captura de líderes de las *clikas*, realizadas en el marco de los planes de intervención policial, no necesariamente ha desarticulado la organización y el poder territorial de estos grupos, más bien ha ampliado y diversificado el liderazgo de sus miembros, pues luego de la captura de los líderes, otros pasan rápidamente a ocupar su lugar. Sin embargo, jefes policiales, a cargo de los operativos Súper Mano Dura, señalan que la estrategia de capturar líderes, en el marco de este plan, ha tenido mayor efectividad que las detenciones masivas que se llevaron a cabo durante el Plan Mano Dura, implementado durante la administración Flores, ya que estas son aprovechadas por

-
2. Entrevista con el subinspector José Eduardo Dubón, responsable operativo del Plan Súper Mano Dura y operadores de la Fundación Semillas de Amor y Fundación San Andrés.

las autoridades para debilitar la *clika* y ofrecerles opciones de reinserción social a sus miembros³. Sin embargo, las detenciones masivas, realizadas en el marco de los mencionados planes, han fortalecido la estructura y organización de las pandillas al concentrar un importante número de pandilleros en los centros de reclusión, desde donde toman decisiones que son trasladadas a los miembros de las *clikas* en las comunidades. En este proceso, ha contribuido, de forma importante, la división por pandillas que funciona en el sistema penitenciario de adultos y menores.

Los planes de persecución policial han obligado a las y los jóvenes a operar de forma encubierta utilizando diversas estrategias. De acuerdo con fuentes policiales, algunas *clikas* están exigiendo a sus miembros que se incorporen a programas de reinserción como forma de evadir el acoso y las capturas policiales, y que se vinculen a los centros educativos como posible estrategia para nutrir a la organización con el alistamiento de jóvenes de los centros educativos, lo cual podría convertir estos espacios en un nuevo frente de reclutamiento de estos grupos. Lo anterior se aplica, en especial, a la *Mara Salvatrucha* (MS), pues de acuerdo con un pastor evangélico que trabaja con pandilleros, el *Barrio 18* no está incorporando, en la actualidad, a nuevos miembros.

Respecto a la posible relación alumnado y jóvenes pandilleros y pandilleras, estudios recientes, realizados por diferentes entidades, coinciden en señalar una vinculación más estrecha, aunque no en todos los casos se comprue-

-
3. Al respecto, operadores de las ONG que trabajan con pandilleros activos, coinciden en señalar que el liderazgo en las pandillas es, ahora, bastante multifacético. A diferencia de años anteriores, para alguien que no está familiarizado con la *clika*, hoy es más difícil identificar al palabrero (líder). En este mismo orden, señalan que con el cambio de leyes, se han modificado también las leyes internas de la organización pandilleril.

ba que los centros educativos se hayan convertido en una nueva fuente de reclutamiento de pandilleros. Para el caso, FLACSO y otros (2005), en un estudio sobre violencia estudiantil realizado en 20 centros educativos públicos del área metropolitana de San Salvador, encontró que aunque solo el 2 por ciento del alumnado entrevistado aceptó pertenecer a una pandilla, existe el riesgo real de que la pandilla juvenil se infiltre en las dinámicas de la violencia estudiantil que se genera en algunos centros educativos, tomando en cuenta la simpatía e identificación que muchos jóvenes sienten por una u otra. En este ejemplo, aunque los entrevistados no expresaron de manera directa elevados niveles de afinidad por las pandillas juveniles, el 57 por ciento afirmó que los demás estudiantes de su centro educativo simpatizan con una. Además de lo anterior, se reportaron intentos de reclutamiento por parte de pandilleros al interior de los centros educativos. En una línea similar, una consulta realizada por la División de Servicios Juveniles y Familia de la Policía Nacional Civil, en el marco del Plan Escuela Segura, a representantes de 18 centros educativos, instituciones y organizaciones que trabajan con jóvenes y oficiales de la corporación policial⁴, encontró que algunos centros educativos participan claramente de la afiliación pandilleril *MS* o *18*, de tal manera que la sola pertenencia a uno de ellos los involucra, de manera directa o indirecta, con las actividades de las pandillas.

Por su parte, un estudio realizado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en seis centros educativos de cuatro municipios metropolitanos, considerados de alta influencia pandilleril, encontró que aunque existe una relación entre pandilla estudiantil y pandilla territorial, propiciada por la ubicación de algunos centros escolares, que se ven

4. División de Servicios Juveniles y Familia de la Policía Nacional Civil (2004). Sistematización de resultados del taller escuela sin violencia.

expuestos a la presencia y el asedio de las diferentes pandillas, en donde se estimula, en algunos casos, la tendencia a la acción pandilleril, solo el 13.5 por ciento de las y los jóvenes entrevistados aceptaron haber considerado la posibilidad de ingresar a ellas. Los hallazgos también descartaron que estos centros sean lugares oficiales de reclutamiento para tales grupos, así como la tesis de que la pandilla estudiantil sea el primer eslabón para las pandillas territoriales. Aunque los estudios antes señalados no establecen una relación mecánica entre pandillas y estudiantes, vale la pena destacar la cada vez mayor influencia pandilleril que algunos centros educativos tienen, la cual, si continúa acentuándose, podría volver más compleja la dinámica de la violencia juvenil ejercida desde las escuelas y potenciar el accionar de las pandillas juveniles al transformar en factor de riesgo la asistencia escolar que, por lo general, ha funcionado como mecanismo de contención para la afiliación a estos grupos.

En resumen, todo parece indicar que la pandilla juvenil ha sufrido, en los últimos períodos, una reconfiguración importante como resultado de una multiplicidad de factores, entre los cuales adquieren un énfasis importante las políticas represivas de los últimos años. La transición experimentada por estos grupos no es aleatoria; es el resultado de una construcción social en el que el discurso oficial, las percepciones ciudadanas y el tratamiento de los medios han jugado un papel importante. Durante más de una década, funcionarios gubernamentales, medios de comunicación y algunos ciudadanos y ciudadanas se han referido a estos grupos como delinquentes juveniles que gozan de impunidad, con lo cual han criminalizado y satanizado, sin distinción alguna, a todos sus miembros. Esto ha contribuido a la configuración actual del fenómeno y ha facilitado lo que Mead llamó, en el interaccionismo simbólico, el “otro generalizado” (1934, en Martín Baró, 1992). Aquí, el sujeto va asumiendo aquellos roles que el contexto social le asig-

na. Aplicada a conductas antisociales, la teoría de la rotulación (Becker, 1963, en Martín-Baró, 1992, p. 64) explica bien este fenómeno, al señalar que al delincuente lo genera la misma sociedad que establece la regla que la rotula como tal. De esta manera, el sujeto se ve socialmente obligado a asumir el correspondiente rol asignado que internaliza y frente al cual se le exige actuar como tal. En este proceso, vale la pena destacar el importante rol que han jugado algunos medios de comunicación, al presentar, de manera habitual, a las pandillas como los principales protagonistas de los hechos delincuenciales que ocurren en el país. Han juzgado y condenado de manera anticipada, aun y cuando no ha habido una investigación que señale su responsabilidad penal. Esta situación ha contribuido a aumentar el repudio y rechazo de la población hacia estos grupos. En opinión de un ex pandillero, la forma en que algunos medios presentan a las pandillas y destacan su forma de operar, así como los hechos que se les atribuyen, ha contribuido a exacerbar el odio y la guerra entre ellas, lo cual ha dado como resultado el incremento de los hechos violentos entre sus miembros rivales. Además de lo anterior, la publicidad de sus acciones, según este informante, alienta su dinámica violenta.

Referente a la cuantificación del fenómeno, y aunque de forma oficial y extraoficial se manejan estimaciones relativas al número de jóvenes organizados en pandillas, que van desde los 10 000 hasta los 35 000 jóvenes, ninguna tiene una base objetiva, en especial cuando, debido a los planes estatales de persecución, se ha agudizado el grado de movilidad de las y los jóvenes y la clandestinidad con la que operan. En lo relativo a su número, autoridades policiales informan que durante el Plan Mano Dura, implementado entre julio de 2003 y junio de 2004, se ficharon 10 500 pandilleros mayores de edad, dato que hoy en día se está tomando como parámetro para estimar el número aproximado de miembros. No obstante, esta cifra

dista de ser real, en la medida en que no se incluyen todos los pandilleros menores de 18 años detenidos en el marco de los mencionados planes policiales, así como tampoco a aquellos que, antes de ese período, purgaban condenas en los diferentes centros penales y de internamiento para menores. En tal sentido, la Dirección General de Centros Penales informó que, hasta agosto de 2005, tenía reportados, tanto en los centros de reclusión para adultos como de menores, un total de 3 566 pandilleros. Por su parte, de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Gobernación, citada en un reciente reportaje periódico, el número de pandilleros no sobrepasaba en la actualidad a los 15 000 (Tenorio y Varela, 2005).

En lo concerniente a su distribución territorial, fuentes policiales han reportado, desde mayo de 2002, la existencia de 309 *clikas*, de las cuales el 55 por ciento corresponde a la *Mara Salvatrucha*; el 33 por ciento, al *Barrio 18*; y el restante 12 por ciento, a otras agrupaciones, como la *Mao-Mao* y la *Máquina*, con una alta concentración en la zona metropolitana de San Salvador. El Cuadro 1.1 refleja la distribución geográfica de las *clikas* de las diferentes pandillas.

Cuadro 1.1
Distribución de *clikas*, según pandillas y zona geográfica

| Zona | <i>MS</i> | <i>Barrio 18</i> | Otras | Total |
|---------------|------------|------------------|-----------|------------|
| Metropolitana | 63 | 42 | 12 | 117 |
| Norte | 8 | 1 | 2 | 11 |
| Oriental | 49 | 24 | 13 | 86 |
| Occidental | 20 | 11 | 5 | 36 |
| Paracentral | 30 | 24 | 5 | 59 |
| <i>Total</i> | <i>170</i> | <i>102</i> | <i>37</i> | <i>309</i> |

* La anterior distribución territorial no corresponde en su totalidad con la división regional utilizada por la Policía Nacional Civil, para efectos del trabajo operativo.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Policía Nacional Civil (mayo, 2002).

Un análisis breve de tales cifras sugiere que, después de la región metropolitana, las zonas oriental y paracentral son las que concentran la mayor proporción de grupos de pandilleros, dato que contrasta con el comportamiento delincincuencial en el que la zona occidental se destaca como una de las más violentas, debido a los elevados índices de homicidios reportados en los últimos años. Un simple análisis de esta tendencia cuestiona la tesis que atribuye a los pandilleros la autoría de la mayor parte de homicidios que ocurren en estos departamentos.

Vale la pena destacar que aunque la distribución territorial anterior es la que manejan de manera oficial las autoridades policiales, su número y localización geográfica deben tomarse con cautela, debido a la mayor movilidad de las pandillas generada por los planes de intervención policial, en el marco de los cuales muchos de estos jóvenes han abandonado las comunidades y se han reorganizado en otros sectores. A su vez, otros están emigrando hacia México, Estados Unidos y el resto de países del área Centroamericana; mientras que otros tantos están muriendo a diario en diferentes hechos de violencia.

Pese a que se manejan diferentes estimaciones respecto al número de miembros que integran las pandillas y existan diversas hipótesis en torno a su dinámica creciente o decreciente, lo cierto es que la actual movilidad del fenómeno y la mayor clandestinidad con la que operan, hace más difícil tener una aproximación real del número de sus miembros. No obstante, más allá de las cifras, que muestran ser imprecisas por las razones antes citadas, los hechos de violencia social y delincincuencial en el que se ven involucrados cada vez más las pandilleras y los pandilleros, tanto en calidad de víctimas como de victimarios, evidencian el impacto que sus acciones delincuenciales tienen en la seguridad pública del país.

b. Impacto en la inseguridad

Por más de una década, la sola presencia de las pandillas juveniles en los barrios y las comunidades ha alimentado el sentimiento de inseguridad ciudadana. Algunas actividades violentas de las pandillas que los caracterizó antes de los planes Mano Dura, como pedir dinero a los transeúntes o protagonizar las riñas callejeras con pandillas rivales, generaron, durante años, temor e inseguridad en la población, aun cuando no constituían hechos delictivos en sentido estricto. De hecho, las diferentes encuestas de victimización y estudios de opinión, realizadas a nivel nacional a lo largo de los años (IUDOP, 1996; IUDOP, 1997; IUDOP, 1998; FUNDAUNGO y IUDOP, 2001; Cruz y Santacruz, 2005), han mostrado que, en opinión de la población, la presencia de estos grupos se ha visto como un factor importante asociado a la inseguridad en las comunidades.

Para el caso, la encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana, realizada por el IUDOP y FUNDAUNGO en 2001, reportó, en cuanto a victimización por diversos delitos, que cerca del 75 por ciento de salvadoreños, a nivel nacional, habían sido víctimas de un pandillero que los abordó para solicitarles dinero, actividad que si bien no constituye un delito, es una especie de amenaza encubierta que impacta en la sensación de seguridad de la población, en especial cuando un elevado porcentaje de la ciudadanía había sido afectada por este tipo de actividades más de 10 veces en el transcurso de un año, convirtiéndose en una amenaza cotidiana y de recurrente aparición.

En los últimos años, la configuración de estos grupos en organizaciones más formales ha incrementado la violencia de estas hacia sus adversarios, hacia sus propios miembros y hacia otros sectores de la sociedad. Han pasado de ejercer la violencia en las comunidades a operar en diversos sectores del país (Cruz, 2005c). La vinculación cada vez mayor de estos grupos con hechos de vio-

lencia social y delincuencial, aunado a la fuerte campaña mediática en el que se les atribuye la responsabilidad de la mayor parte de violencia experimentada en el país, ha generado que estos sean considerados una de las principales amenazas a la seguridad pública.

De acuerdo con fuentes policiales, las actividades delinCUenciales en las que con frecuencia se involucra a miembros de pandillas son las extorsiones, el robo y hurto de vehículos, las violaciones, el tráfico de drogas, la tenencia y portación ilegal de armas de fuego, las lesiones y los homicidios. En los últimos años, han cobrado relevancia los delitos de extorsión que las *clikas* de diferentes sectores están haciendo a vehículos repartidores de mercadería, pequeños comercios, prostitutas y transportistas, los cuales han sustituido a los cotidianos peajes de baja monta que antes solicitaban a las personas que transitaban en las zonas bajo su control territorial. Fuentes policiales sostienen que al incremento de las extorsiones y sobornos cometidos por estos grupos, se le suma el agravante de los elevados montos que ahora exigen a sus víctimas, los cuales alcanzan, en algunos casos, varios miles de dólares semanales, tal como sucede con los empresarios del transporte público.

Según fuentes policiales, estas acciones delinCUenciales y la supuesta participación de algunos de sus miembros en actividades propias del crimen organizado, les estarían generando cuantiosos ingresos, los cuales les permitiría ahora tener acceso a mayores medios y recursos que faciliten y profesionalicen su accionar, como vehículos, medios de comunicación y armas de fabricación industrial, muchas de las cuales son legalizadas. En relación con este tema, algunos pandilleros cuentan con armamento pesado, alguno de uso privativo de las fuerzas armadas, situación que debería ser objeto de una investigación más amplia orientada a esclarecer la procedencia de las armas y de los diferentes niveles de responsabilidad en su tráfico. A su vez, el acce-

so a armas de este tipo aumenta el nivel de letalidad de las acciones y vuelven complejo el ejercicio de la violencia entre las pandillas. Asimismo, las autoridades policiales señalan la responsabilidad de algunas *clikas* en el control del comercio y de la distribución de drogas en sus respectivas zonas de influencias, las cuales se realizan en coordinación con redes del narcotráfico. No obstante, todavía existen deficiencias en la investigación criminal que impiden sustentar las acusaciones e investigar los diferentes eslabones en la cadena de responsabilidades, que podrían estar involucrados detrás de tales hechos.

Pese a ello, existen indicios que advierten que estos grupos han pasado de ser agrupaciones con motivaciones sociales y se han convertido en organizaciones con motivaciones económicas, cuya estructura y modo de operación se ha modificado en función de intereses económicos, cuyo propósito, según Cruz y Carranza (2005), podría ser el mantenimiento de aparatos de economía criminal. Sin embargo, no debe descartarse que algunos de sus miembros permanezcan motivados por necesidades de protección, respeto y apoyo, lo cual también puede ofrecer una estructura de tipo delincencial.

Sobre los homicidios, hay que reconocer que, en los últimos dos años, el número de muertes en los cuales se han visto involucrados pandilleros, como víctimas y victimarios, ha ido en aumento, pese a que las fuentes oficiales responsables de registrar estos datos no son, en su totalidad, consistentes entre sí. En su calidad de victimarios, aunque las autoridades policiales han insistido en adjudicar a las pandillas la responsabilidad del 60 por ciento de las muertes intencionales ocurridas en el país, las estadísticas policiales hacen insostenible esa afirmación. Para el año 2004 y en contraste con lo informado por las autoridades, del total de homicidios registrados por la policía (2 765), a nivel nacional, el 30.6 por ciento se atribuyó a los pandilleros. Para

el año 2005, los homicidios relacionados con pandilleros, reportados por la PNC, no sobrepasaron el 30 por ciento.

Por su parte, el Instituto de Medicina Legal Alberto Masferrer informó que, durante el año 2003, de un total de 2 388 homicidios consignados, solo en el 8.0 por ciento se determinó que el victimario fue un pandillero. En el año 2004, del total de asesinatos registrados a nivel nacional (2 933), se logró asociar a miembros de estos grupos la autoría del 10 por ciento de los casos, lo cual refleja un incremento del 2 por ciento respecto al año 2003. Para 2005, esta fuente reporta que de un total de 3 812 asesinatos, el 13.4 por ciento fue asociado a pandilleros; información que dista mucho del dato manejado por la PNC. Y aunque las fuentes citadas no pueden compararse de manera directa debido a las diferencias técnicas y metodológicas existentes en los sistemas de registro estadístico de la PNC y del Instituto de Medicina Legal, es llamativo encontrar una nada desestimable diferencia porcentual existente entre ambas, en lo relativo a los casos atribuidos a pandilleros, la cual se debe, según el responsable policial del Plan Mano Súper Dura, a que la hipótesis inicial que se maneja durante el levantamiento de cadáveres puede variar en función de la investigación criminal que con posterioridad realiza la PNC.

Al estimar el porcentaje de pandilleros asociados a la comisión de delitos, a partir de las estadísticas proporcionadas por los centros de reclusión de adultos y menores a nivel nacional, este no sobrepasa el 30 por ciento. Sin embargo, debe reconocerse que en los centros de internamiento de menores, los datos proporcionados por el Instituto Salvadoreño para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) muestran, con base en la separación por pandillas con que funcionan los centros⁵, que estos

-
5. A partir de 2000, el entonces Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM), hoy conocido como Instituto Salvadoreño de Protección Integral de la Niñez y la Juventud

constituyen el 64.5 del total de jóvenes que cumplen medidas de internamiento, lo cual refleja que los pandilleros constituyen un importante grupo en el sistema de justicia penal juvenil.

En lo relativo al sistema penitenciario de adultos, la Dirección General de Centros Penales reportó que, de un total de 12 494 internos registrados hasta agosto del año 2005, el 26 por ciento pertenece a pandillas. De estos, el 62.6 por ciento es miembro de la *MS-13*; el 36.6, del *Barrio 18*, y el restante 0.8 por ciento pertenece a otras pandillas, lo cual evidencia que la población penitenciaria asociada a estos grupos no constituye la mayoría del universo de la población interna del país, aun y cuando, en el caso de los menores, los pandilleros constituyan más de la mitad de quienes están privados de libertad. Lo anterior no significa que las pandillas no participen de la delincuencia que se genera en el país, pero evidencia que no son los únicos ni los más importantes actores de esta violencia.

Las severas contradicciones que se han puesto de manifiesto en el discurso público en torno a las pandillas y las cifras delincuenciales, así como el evidente fracaso de los planes *Mano Dura* y *Súper Mano Dura* para contener la ola

(ISNA), decide, a partir de la ola de enfrentamientos que miembros de pandillas rivales protagonizan en los diferentes centros de internamiento de menores, separar a los jóvenes en función de su pertenencia a la *MS* o al *Barrio 18*, con lo cual se reconoce la incapacidad del sistema penal juvenil para controlar la violencia al interior de los mismos, legitimando institucionalmente y trasladando al interior de los centros de readaptación, la división y el control territorial que mantienen en las comunidades. Hoy en día, pandilleros identificados con la *Mara Salvaducha* han sido recluidos en el Centro de Internamiento de Tonacatepeque; los del *Barrio 18* han sido asignados al Centro de Internamiento de El Espino, y los mayores de 18 años, pertenecientes a la *18*, se encuentran recluidos en el Centro Penal de Cojutepeque.

de homicidios, han hecho que, en los últimos meses, algunas autoridades del ramo de seguridad pública y el propio Presidente de la República relativicen su discurso. Al respecto, en febrero de 2005, el mandatario salvadoreño admitía que el número de homicidios que se mantiene en el país depende más de la violencia social que del accionar de las pandillas (*La Prensa Gráfica*, 18 de septiembre, p. 4), con lo cual se daba un importante giro en el discurso oficial que justificó, en los últimos años, las políticas antimaras. Sin embargo, debe reconocerse que de continuar formalizándose la organización pandilleril en la línea antes señalada, no es remoto que algunos miembros de estos grupos configuren agrupaciones delictivas, cuya forma de operar podría generar otra elevada cuota de violencia.

En su calidad de víctimas, las y los jóvenes pandilleros parecen ser blancos frecuentes de hechos de violencia, tanto de sus similares de pandillas rivales como de agentes del Estado o grupos de exterminio que han resurgido en el país⁶, sin que hasta el momento se investigue la vinculación u origen de estos últimos (Cruz, 2005)⁷. En esta misma línea, una estimación del número de homici-

-
6. A mediados de los noventa, un grupo de limpieza social, autodenominado *Sombra Negra*, ejecutó a cerca de 13 jóvenes identificados como pandilleros, en diferentes ciudades del país. Investigaciones realizadas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Oficina de Tutela Legal y el Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política coincidieron en determinar la responsabilidad de varios elementos policiales en la acciones de exterminio. Luego de su detención, los implicados fueron liberados tras un proceso judicial claramente viciado.
 7. En el marco de los Planes Mano dura y Súper Mano Dura, se han reportado varias denuncias públicas en torno a la existencia de grupos de exterminio de pandilleros. Una de ellas fue realizada por integrantes de la *Mara Salvatrucha*, quienes denunciaron que, en varios municipios del departamento de San Miguel, existen organizaciones para el aniquilamiento de

dios ocurridos en el primer trimestre de 2005, presentada en un periódico local, señalaba que el 36 por ciento de las muertes corresponden a jóvenes pandilleros. Este hecho muestra que ellos constituyen el grupo más vulnerable a la violencia letal en El Salvador (En Cruz y Carranza 2005), la cual se ha visto incrementada a partir de la implementación de los planes antipandillas.

En este marco, la cada vez mayor participación de pandilleros en los hechos de violencia en la doble dimensión de víctimas y victimarios y su mayor vinculación con hechos delincuenciales, aunado a la fuerte campaña mediática que ha acompañado a los planes de Mano Dura y Súper Mano Dura, orientada a responsabilizarlos de la violencia y criminalidad que ocurre en el país, ha impactado aun más en el sentimiento de inseguridad de la población, para la cual estos se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. Incluso, en el ámbito regional, se les considera uno de los principales peligros para la seguridad nacional y hemisférica (Chillier y Freeman, 2005, en Cruz 2005), a partir de la transnacionalización del fenómeno y del establecimiento de posibles redes de comunicación entre los diferentes grupos que operan en la región. Ahora bien, a la sensación de inseguridad ciudadana contribuye, además, la impunidad del sistema de justicia y la falta de un sistema de protección a víctimas y testigos, lo cual genera que la población se abstenga de denunciar. Se conoce con amplitud que, en muchos casos, cuando los imputados son miembros de pandillas, la ciudadanía opta por no denunciar debido al temor a represalias por parte de sus coetáneos; en consecuencia, esto genera impunidad y mayor inseguridad ciudadana.

personas. Según los denunciantes, el presunto grupo de exterminio lo conforman alrededor de 150 hombres armados con fusiles de asalto, pistolas y escopetas (véase más en <http://www.prensalatina.com.mx/Article.asp?ID={0DA498BB-7F0E-4C8B-BB69-5CD16D5AAC23}&language=ES>).

Más allá del grado de participación de algunos de estos grupos en la criminalidad ocurrida en el país, la cual debe ser objeto de una investigación criminal seria, en especial si hay fuertes indicios de su vinculación con estructuras del crimen organizado, es innegable la contribución que el accionar de las pandillas ha tenido en el sentimiento de inseguridad de la población. Así lo evidencian los resultados de la última encuesta nacional de victimización (Cruz y Santacruz, 2005), en la que pese a que solo el 4.6 por ciento de los salvadoreños y las salvadoreñas expresaron haber experimentado un hecho de violencia por las pandillas en el último año —lo cual podría obedecer a una menor presencia de pandillas en las comunidades, generada por los planes de persecución policial—, el 50 por ciento de la ciudadanía consideró a las maras o pandillas el problema nacional más urgente de atender. En la misma línea, el 91 por ciento de los entrevistados opinó que estos grupos son un problema que afecta el ámbito nacional. Esta discrepancia entre las opiniones sobre la realidad local y las percepciones que prevalecen a nivel nacional, reflejan el contraste entre la realidad fáctica y las percepciones subjetivas de inseguridad, las cuales han estado muy influenciadas por la intensa campaña publicitaria de la cual se han encargado los medios de comunicación, en la que de manera insistente se demoniza y responsabiliza a las pandillas de los problemas de criminalidad y violencia del país.

En resumen, las transformaciones experimentadas por las pandillas, en los últimos años, los perfilan como importantes actores de la violencia y delincuencia en el país, pero no son los únicos ni los más importantes. Aunque hay fuertes indicios de la mayor participación de las pandillas en hechos delictivos y de criminalidad organizada, es importante aclarar que esta obedece, en muchos casos, a una opción personal y no grupal, tal y como lo aseguran algunos operadores de programas de prevención. En tal sentido, es bastante peligroso etiquetar, de forma indiscriminada, como

delinquentes a todos los pandilleros, en la medida en que su abordaje e intervención continúa reduciéndose al plano del control y la seguridad, con su consecuente agravamiento, al seguir enfocados en soluciones estrictamente punitivas que no abordan las causas que lo generan. Por otra parte, de cara a la población y como forma de justificar la ausencia de capacidad técnica y científica de la Policía Nacional Civil para investigar los crímenes que se cometen y la impunidad que esto genera, resulta fácil atribuir a las pandillas muchos de los crímenes que permanecen sin esclarecer en el país, así como vincularlas al crimen organizado, al ser estas el eslabón más débil y visible de estructuras criminales que puedan estar operando.

c. La respuesta del Estado

La respuesta gubernamental a la violencia juvenil, en general, y al fenómeno de las maras y pandillas, en particular, ha estado influenciada por eventos o coyunturas específicas y no por estrategias o políticas de Estado que busquen dar una respuesta efectiva y sostenida al fenómeno. A lo largo de los años, estas medidas coyunturales han sido, por lo general, políticas de control y represión, orientadas al endurecimiento de las leyes y a privilegiar las medidas de privación de la libertad sobre las estrategias de prevención y reinserción social⁸. La criminalización permanente de las y los jóvenes organizados en pandillas ha justificado, desde discursos de ley y orden, el constante acoso y la persecución policial.

8. En 1995, el país adoptó la Ley del Justicia Penal Juvenil, anteriormente denominada Ley del Menor Infractor, creada para dar un tratamiento diferenciado a las personas infractoras menores de 18 años, la cual tiene una finalidad eminentemente socioeducativa, cuyo énfasis está puesto en las medidas alternativas a la privación de libertad, que faciliten la inserción social de las y los jóvenes. No obstante, en la práctica, la ejecución de las medidas ha enfrentado obstáculos y limita-

No obstante, este tipo de medidas no habían cobrado carácter de política gubernamental hasta antes de julio de 2003, período en que el gobierno de Francisco Flores decide implementar el Plan Mano Dura, el cual fue justificado a partir del supuesto auge delincriminal en el que a las pandillas se les atribuía la mayor responsabilidad en la comisión de los delitos. Así, a finales del año 2002, el entonces director de la corporación instaló su oficina en la delegación de Soyapango, desde donde dirigió un gran número de operativos policiales con el fin de desarticular las pandillas que operaban en el sector, con lo cual la Policía Nacional Civil declaraba la guerra a las pandillas. Previamente a la aplicación del Plan a nivel nacional, la institución policial había ensayado, en el municipio de Soyapango, planes pilotos de persecución y erradicación de las pandillas, como el Sol Naciente, Soyapango Seguro y Escoba, entre otros, los cuales solo lograron reducir, de manera temporal, algunos delitos y se incrementaron después los homicidios. Así lo reportan las estadísticas policiales, pues en este municipio se registraron, en 2002, 164 homicidios, los cuales se incrementaron a 308 en 2003, hecho que representó un aumento de más del 30 por ciento. Con ello se ratificaba, una vez más, que las medidas represivas además de tener poca efectividad, generan resultados contrarios a los que pretenden buscar.

ciones institucionales que no han permitido una aplicación efectiva de la ley. Por otra parte, desde su puesta en vigor, la Ley ha sido duramente cuestionada por diferentes sectores del Estado, quienes han adversado su carácter socioeducativo. Es curioso que muchos de sus detractores han sido funcionarios del ramo de seguridad, a la que señalan de extremadamente garantista, al no permitir juzgar con todo el peso de la ley a los menores de edad, a quienes han atribuido, de manera recurrente, aunque sin mucho fundamento, la responsabilidad por la violencia y delincuencia del país. En 2003, en el marco de la implementación del Plan Mano Dura, la Ley Penal Juvenil fue sujeta a reformas.

Pese a lo anterior, meses después el gobierno anunció, en forma pública, el Plan Mano Dura, el cual se caracterizó por un gran despliegue policial y publicitario, y se procedió a la captura masiva e indiscriminada de jóvenes que pertenecían o tenían aspecto de pandilleros en sectores populosos y marginales. El Plan se desarrolló entre julio de 2003 y agosto de 2004, en diferentes fases, las cuales comprendieron, según la Policía Nacional Civil, el despliegue de 39 Grupos de Tareas Antipandillas (GTA)⁹ en 39 municipios considerados de alta presencia pandilleril. Durante este período, y amparadas en dos legislaciones especiales y temporales señaladas como inconstitucionales, que estuvieron dirigidas a penalizar la pertenencia a las pandillas, se realizaron un total de 18 800 capturas, en las que se detuvieron en varias oportunidades a los mismos jóvenes, debido a que muchos de ellos eran recapturados inmediatamente después de haber sido liberados por los jueces por la falta de pruebas que sustentaran las acusaciones.

La primera legislación, conocida como Ley Antimaras, entró en vigencia tres meses después del anuncio público del Plan y tuvo una duración de 180 días, período en el cual se generó un intenso debate y una grave polémica al principio entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo; después entre el Ejecutivo y el Órgano Judicial, en donde el primero acusó al segundo de ponerse de lado de los delincuentes, debido a que los jueces se negaron a aplicar la ley porque consideraron que contravenía la Constitución y los tratados internacionales. Esta posición, así como la falta de pruebas que caracterizaron muchos de los casos que presentó la policía y la Fiscalía General, generó que más del 90 por ciento de los detenidos fueran sobreseídos, situación que puso en serio cuestionamiento la efectividad policial y la eficacia del sistema de justicia.

9. Los GTA son fuerzas combinadas conformadas por policías y miembros de las Fuerzas Armadas.

A pesar de que la primera ley Antimaras se declaró inconstitucional, el Órgano Legislativo aprobó, un día después de finalizada su vigencia, aunque sin unanimidad, una segunda legislación denominada Ley para el Combate de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales, la cual tuvo una duración de tres meses. Su contenido era similar al de la primera, y los especialistas en Derecho le señalaron vicios e inconsistencias jurídicas semejantes a los que adolecía la legislación anterior.

No obstante los pobres resultados obtenidos por el Plan Mano Dura en términos de incidencia criminal, la cual en vez de reducirse se incrementó de manera significativa, mostró ser muy efectiva en términos políticos electorales, ya que logró capitalizar un importante apoyo popular, en especial porque su continuidad constituyó una de las principales promesas del actual Presidente de la República durante la campaña electoral. De esta forma, la actual administración gubernamental, que tomó posesión en junio de 2004, continuó con la estrategia de persecución y limpieza pandilleril, a través del Plan Súper Mano Dura, el cual dio inicio en septiembre de 2004 con la expansión y despliegue de 333 GTA en todo el territorio nacional, superando a los grupos de tarea del plan anterior. Esta iniciativa gubernamental incluyó los operativos policiales denominados Puño de Hierro y como elemento novedoso los planes Mano Amiga y Mano Extendida.

La operación Puño de Hierro contempló la identificación de pandilleros, allanamientos de viviendas, capturas y patrullajes en zonas de presencia pandilleril, entre otros, durante los cuales la Policía Nacional Civil utilizó, de manera desproporcional, la fuerza y cometieron graves abusos a los derechos humanos. Estos operativos han demandado la reorganización de la institución policial y el despliegue de importantes recursos para desarticular las pandillas y *clikas*, haciendo uso de las diferentes áreas operativas de la PNC. Para tales efectos, el Plan ha involucrado la participa-

ción de la Subdirección de Seguridad Pública a través de todas las delegaciones policiales a nivel nacional, la Subdirección de Investigaciones, las áreas de inteligencia policial y la Subdirección de áreas especializadas a través de unidades de choque, como el GRP (Grupo de Reacción Policial) y la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO).

En resumen, todo el aparato policial e importantes recursos del ramo de seguridad se han puesto a disposición del Plan. A su vez, el combate de las pandillas como prioridad ha supuesto la creación de una División Antipandillas (DAP), así como la conformación de secciones antipandillas en algunas delegaciones policiales (PNC, 2004).

En este marco, desde septiembre de 2004 hasta agosto de 2005, la PNC capturó un total de 14 601 pandilleros, la mayoría reincidentes, pues han sido detenidos en reiteradas ocasiones. Ahora bien, en opinión del actual responsable del Plan Súper Mano Dura, este ha sido más eficiente que el Plan Mano Dura, en términos de que el número de casos que han sido sobreseídos ha sido menor, ya que se ha logrado que el 35 por ciento de los detenidos pasen a la fase de instrucción penal. Sin embargo, en términos delincuenciales, esta nueva estrategia gubernamental para reducir la criminalidad ha generado resultados contrarios a los esperados. Un simple análisis de las cifras de homicidios evidencia que, en los últimos dos años, estas han mostrado una tendencia ascendente. El promedio diario de seis homicidios que se mantuvo hasta 2002, se ha elevado a 11 en los últimos dos años, lo cual no solo muestra el fracaso del Plan, sino el impacto directo de estas medidas en el incremento de la violencia homicida de los últimos años. Por otro lado, además de la exacerbación de la guerra entre pandillas, lo cual elevó los asesinatos de pandilleros, se reporta un aumento de asesinatos asociados a móviles patrimoniales.

El Plan Súper Mano Dura se enmarca en el Plan de Gobierno País Seguro y, a diferencia del Plan Mano Dura,

ha incorporado trabajo en las áreas de prevención, rehabilitación y reinserción de pandillas, como resultado de las recomendaciones de diferentes organizaciones que fueron convocadas a las mesas de diálogo y concertación, instaladas por el Ministerio de Gobernación, para analizar y dar respuesta a la violencia juvenil. Como producto de estas mismas consultas también se hicieron reformas legales a los Códigos Penal y Procesal Penal y a la Ley del Menor Infractor, hoy denominada Ley Penal Juvenil, las cuales han amparado, desde el punto de vista jurídico, algunas de las medidas represivas que contempló el Plan.

Para abordar las áreas de prevención, rehabilitación y reinserción social de los jóvenes, se formularon los planes Mano Amiga y Mano Extendida, cuyas coordinaciones se le asignaron a la Secretaría de la Juventud, creada en 2004 por la actual administración gubernamental, entidad responsable de ejecutar el Programa Presidencial Jóvenes. Este plan impulsa el desarrollo integral de la juventud, les abre espacios de participación y los conecta a las oportunidades que les permitan desarrollarse y alcanzar su prosperidad. Asimismo, esta entidad es la responsable de implementar el *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*, que se inserta dentro de la propuesta de gobierno País Seguro, el cual tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes, a través de la creación de oportunidades y condiciones para su incorporación social y su desarrollo integral, apoyando la adquisición de su autonomía, la construcción de sus identidades personales y sociales, el desarrollo de sus potencialidades y su reconocimiento como ciudadanos plenos y como actores estratégicos del desarrollo, en la construcción de la sociedad del conocimiento (Presidencia de la República. *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*, p. 18.). En uno de sus ejes, el plan contempla la atención de jóvenes en situación de vulnerabilidad, que incluye alternativas para jóvenes que deseen abandonar las pandillas, el fortalecimiento de los programas para jó-

venes dependientes de las drogas y el apoyo de procesos de rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley.

Hasta antes del año 2004, la entidad a la cual se le atribuyó, en función de su misión, la atención de la juventud en riesgo social y la facilitación de procesos de reinserción familiar y social de los jóvenes en conflicto con la ley fue al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), que depende, desde el punto de vista orgánico, de la Secretaría Nacional de la Familia. No obstante, esta entidad ha tenido un bajo perfil en la coordinación de las políticas orientadas a la niñez y adolescencia, debido a deficiencias técnicas y presupuestarias. En la atención a los jóvenes en conflicto con la ley, el ISNA es el responsable de administrar los centros de internamiento de menores que funcionan a nivel nacional, los cuales adolecen de programas integrales que favorezcan la inserción social de las y los jóvenes. La política de separarlos en función de su afiliación pandilleril, como forma de controlar la violencia que se genera en los centros reeducativos, ha sido duramente cuestionada por diferentes sectores y organizaciones. Estas señalan que esta medida ha fortalecido el accionar de las pandillas, en el sentido de que han reafirmado la identidad pandilleril y facilitado, en la práctica, una mejor organización y estructuración de las pandillas al concentrar en estos lugares a la membresía de la organización vinculada a hechos delictivos, lo cual ha facilitado la conformación de redes que operan en conexión con las pandillas territoriales. Por otra parte, el Estado ha legitimado la división territorial que ha motivado la guerra entre pandillas, al trasladarla al interior del sistema penitenciario, el cual ha dado muestras de debilidad al reconocer, en forma implícita, su incapacidad para mantener el control al interior de los centros de reeducación. Esta medida está siendo aplicada también a los centros penales de adultos.

2.1. Los planes estatales de prevención y rehabilitación

El Plan Mano Amiga está orientado a prevenir que las y los jóvenes en riesgo social se involucren en acciones violentas. De acuerdo con el documento *Síntesis de propuestas*, presentado por el Ministerio de Gobernación, este Plan está basado en la Política Concertada de Prevención de Violencia resultante de las Mesas de Concertación convocadas por el Ministerio de Gobernación, en el Plan Nacional de Juventud y en la Propuesta Juventud en Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia. Los proyectos contenidos en el citado documento involucran, en su ejecución, una constelación de entidades públicas y privadas, las cuales operarían de acuerdo con su especificidad.

No obstante, las responsabilidades asignadas a dichas instituciones son tan genéricas que nunca se concretizan (Cruz y Carranza, 2005, p. 22), lo que genera el riesgo de que, en el plano operativo, las atribuciones institucionales formalmente asignadas se diluyan. En la práctica, las iniciativas desarrolladas hasta hoy, en el marco del Plan Mano Amiga, son en lo fundamental algunas de las contempladas en el Plan Nacional de Juventud (2005-2015), las cuales ya se habían asignado con anterioridad como parte de sus objetivos institucionales a la Secretaría de la Juventud, en correspondencia con cuatro de sus cinco grandes ejes de acción: impulso a la autonomía juvenil, fomento al bienestar juvenil, desarrollo de la ciudadanía juvenil y apoyo a la creatividad. En cada uno de estos ejes, esta entidad desarrolla —con el apoyo de algunas instituciones públicas y privadas— actividades puntuales orientadas a la juventud en general. A su vez, en el marco del Plan, el gobierno de El Salvador ha asignado a la Secretaría de la Juventud el monto de un millón de dólares para la implementación de programas de prevención, en los municipios de mayor riesgo delincriminal. Sin embargo, en la práctica, luego de haber

iniciado el Plan en la colonia Sensunapan, de Sonsonate, no se ha logrado avanzar con claridad en la implementación de una estrategia de prevención de la violencia juvenil, lo que hace suponer que, al igual que otras iniciativas, esta se quedará en el discurso, pese a que su origen se basó en documentos importantes generados por una constelación de entidades que trabajan en violencia juvenil. Lo anterior refleja de nuevo la incapacidad del gobierno para concretar políticas de desarrollo integral de la juventud, las cuales se han venido postergando a lo largo de las décadas.

El Plan Mano Extendida es una iniciativa gubernamental destinada a ofrecer a las y los jóvenes, vinculados a la violencia pandilleril, alternativas de reinserción a la sociedad a través de diversos proyectos, a los cuales solo pueden acceder aquellos jóvenes que han dado muestras de haber abandonado las pandillas y la violencia. En la actualidad, los programas de reinserción y rehabilitación desarrollados a nivel gubernamental son los que desarrolla fundamentalmente el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), a través de la recién creada Gerencia de Reinserción y Rehabilitación, la cual ha formulado un modelo de atención integral que articula cuatro áreas de acción: territorial o ambulatorio con pandilleros activos, programa en centros penales, modelo de internamiento voluntario (Granja escuela) y el programa de remoción de tatuajes. Los componentes que integran estas áreas son: formación vocacional, salud integral, educación, deportes, arte y cultura, asesoría espiritual, remoción de tatuajes y relaciones familiares. A nivel presupuestario, la Gerencia de Reinserción y Rehabilitación del CNSP tiene asignado, para la ejecución de sus programas, cerca de 300 000 dólares, los cuales proceden de asignaciones gubernamentales y fondos de la Cooperación Internacional.

Aunque es importante destacar que el Consejo Nacional de Seguridad Pública ha trabajado con anterioridad en algu-

nas de estas áreas, en el marco del Programa de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, es a partir de la formulación de los mencionados planes que se ha logrado configurar el esfuerzo de forma más sistemática¹⁰. En la actualidad, el proyecto que ha logrado integrar los diferentes componentes del modelo de atención es el Programa de Internamiento Voluntario, que consiste en una granja escuela en la que las y los jóvenes permanecen de lunes a viernes, durante seis meses, desarrollando un programa de trabajo. El componente vocacional-laboral contempla el cultivo de rosas y la crianza de pollos de engorde, proceso que se acompaña de un curso de gestión empresarial que ayuda a que los jóvenes puedan optar por un autoempleo una vez finalizado el proceso. El programa ha beneficiado a un primer grupo de 20 jóvenes del sexo masculino, procedentes del departamento de Sonsonate, en el occidente del país. Está previsto iniciar con un segundo grupo, esta vez conformado por mujeres, a finales de 2005. Para acceder al programa, las y los jóvenes deben ingresar de manera voluntaria, tener entre 16 y 25 años y estar dispuestos a dejar la violencia. Asimismo los aspirantes deben someterse a un proceso de selección y admisión orientado a diagnosticar su situación actual, además de presentar constancia de antecedentes penales. Aunque esta constituye una primera iniciativa gubernamental dirigida a la rehabilitación de pandilleros, es una intervención de corto alcance en relación con la magnitud del problema, lo cual cuestiona el auténtico interés gubernamental de atender, en forma sostenida, un problema que en el discurso público cobra una importancia de primer orden, en especial cuando a estos grupos se les atribuye la principal responsabilidad de la violencia que se genera en el país.

Por su parte, la institución policial apoya algunas iniciativas de prevención y rehabilitación que no cuentan con

10. Entrevista con Armando Echeverría, gerente de Reinserción y Rehabilitación del CNSP.

los recursos, con la relevancia institucional ni con la publicidad que tienen los operativos antidelinquenciales. En el área de prevención, a través de la División de Servicios Juveniles y Familia, la PNC está impulsando la creación de comités de prevención de violencia en los 24 municipios del país, que concentran el 60 por ciento de los delitos a nivel nacional, los cuales están coordinados por oficiales de prevención que operan a nivel local. Desde los comités de prevención se articula un andamiaje interinstitucional de entidades públicas y privadas que pueda servir de base para impulsar iniciativas de atención a los grupos afectados por la violencia. La propuesta de los comités incluye la posibilidad de poner a funcionar, sobre la base de esta articulación interinstitucional, los sistemas locales de protección a víctimas y las casas de prevención.

En el área de rehabilitación, la PNC está coordinando enlaces para remitir a las y los jóvenes pandilleros a diversos programas e iniciativas de atención, entre ellos, a centros escolares y organismos no gubernamentales. A su vez, desde los comités de prevención también acompañan diferentes iniciativas de inserción social, impulsadas a nivel local. Por otro lado, en los últimos años ha cobrado mayor fuerza la coordinación que la institución policial está haciendo con iglesias de diferentes denominaciones, a través del Ministerio Cristiano Policial¹¹, para que los jóvenes reciban acompañamiento espiritual.

A manera de balance, debe destacarse como un logro importante que, en el ámbito gubernamental, se haya reconocido de manera expresa la necesidad de integrar en las políticas públicas de atención a la violencia y delincuencia el componente de prevención y reinserción social para el abordaje de complejos fenómenos, como el de las pandillas juveniles. No obstante, de cara al avance de tales

11. El Ministerio Cristiano Policial es un movimiento Cristiano fundado al interior de la PNC por el actual director, Ricardo

iniciativas, es importante señalar que la atención integral de la juventud debe adquirir carácter de política de Estado, de tal manera que no esté supeditado a la movilidad de las administraciones gubernamentales, con el fin de evitar responder de forma cortoplacista a fenómenos complejos, como el de la violencia juvenil. Pareciera ser que, en la actualidad, en el marco del Plan Mano Extendida, solo se han reforzado algunos proyectos que algunas instituciones públicas y privadas desarrollaban con anterioridad, a las cuales se les ha asignado algún presupuesto para su implementación.

Por otra parte, los esfuerzos en el plano de la reinserción y rehabilitación social, que hoy en día se impulsan en el marco del Plan Mano Extendida, tienen un alcance limitado y escasa cobertura, por lo que no responden a la magnitud ni a la complejidad del problema, lo que hace necesario que entidades como el CNSP reciban un refuerzo presupuestario importante para la ampliación de sus programas, en especial aquellos de carácter ambulatorio en las diferentes comunidades. A su vez, debe analizarse si programas piloto, como el de la Granja Escuela, logran un auténtico proceso de reinserción social, en la medida en que, durante esa etapa, se aísla al joven de su entorno comunitario en el que están presentes los factores de riesgo que lo hicieron incursionar en la violencia y al que ineludiblemente debe volver, sin haberse creado el soporte comunitario necesario. Por otra parte, muchos de estos programas no gozan de la confianza de las y los jóvenes, no solo porque el gobierno ha mostrado una clara preferencia por las intervenciones represivas¹², sino porque, en repeti-

Meneses. En este participan diferentes miembros de la PNC que pertenecen especialmente a iglesias evangélicas, con quienes establecen coordinaciones para que las y los jóvenes reciban apoyo espiritual.

12. “Un día llegan y te dicen que vienen a ayudarte, pero vienen a ayudarte como ellos quieren; dices bueno, te ayudan du-

das ocasiones, en eventos de carácter público, funcionarios de gobierno han prometido iniciar diferentes programas, sin que hasta el momento se hayan concretado. Esta situación hace pensar que el tema se continúa instrumentalizando con fines político-partidarios.

3. Estado del arte sobre las organizaciones no gubernamentales en el país

A partir de la revisión de la situación actual del fenómeno de las pandillas y de la oferta estatal existente para su atención en el país, a continuación se analiza la participación de los organismos no gubernamentales en esta área, a partir de una aproximación de su estado actual e introduciéndose en las iniciativas de atención al fenómeno juvenil desarrolladas. Así, con el fin de partir de un concepto claro y operativo de sociedad civil que permita, para fines de este trabajo, comprender el marco en el cual se insertan las organizaciones no gubernamentales en El Salvador, se utiliza aquel que la propone como la esfera de las relaciones sociales que no están reguladas por el Estado, entendido este —de forma limitada y también polémica— como el conjunto de los aparatos que ejercen el poder coactivo en un sistema social organizado (Foley, M. W. 1995; Bobbio, N. 1998; Mata T. 1998; Álvarez S. y Martín, 1999; FUNDAUNGO, 2004).

rante una semana, pero al día siguiente esos mismos agentes que querían ser tus amigos y ayudarte entran por la noche en tu casa, te golpean delante de tu familia y de tus hijos, te llevan medio desnudo sin haber hecho nada, para que luego aparezcas como un asesino y un violador por los canales de TV, y te suelten al cabo de tres días. ¿Es eso su mano amiga?”, señala Carlos, un pandillero de la 18, que vive en la colonia de las Campaneras (tomado del artículo “Plan Mano Dura: la guerra sucia contra las maras”, en Belt Ibérica <http://www.belt.es/articulos/articulo.asp?id=2344>).

Este concepto comprende la relación que existe entre la sociedad civil y el Estado, la cual se basa en la obligación de este en la resolución de los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos que se desarrollan en las diferentes formas de organización de la sociedad civil (Bobbio, 1988). Es decir, se parte del entendido que la sociedad civil enmarca, como idea y como realidad, una esfera conflictiva, ya que engloba todos los intereses y todas las aspiraciones de la sociedad (Foley, 1995).

Según la Fundación Arias (1995), las organizaciones no gubernamentales en Latinoamérica se convierten en un fenómeno masivo, a partir de la década de los setenta, con la descentralización del Estado y la creciente participación ciudadana en los modelos de desarrollo humano. Estas organizaciones se basan en el derecho de asociación que forma parte de los derechos y las garantías individuales que, en el caso salvadoreño, están consagrados en la Constitución de la República como derecho individual extensivo a las colectividades:

Art. 7. Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. No podrá limitarse ni impedirse a una persona del ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación.

Se prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político, religioso o gremial.

Para efectos de acotar la definición, en el marco de este trabajo se entenderá como organizaciones no gubernamentales (ONG) aquellas instituciones propias de la sociedad civil desligadas de los órganos de gobierno —aunque cada vez es más común que los gobiernos formen sus *propias* ONG, a las cuales brindan recursos y asignan funciones de apoyo estatal—. Su fin es público en contrapuesto con lo privado, por lo que se distinguen de las organizaciones de

servicio como los clubes deportivos, los sindicatos, las federaciones de cooperativas, las asociaciones de profesionales, las cámaras comerciales e industriales, entre otras. Cuentan con su propio régimen jurídico y funcionan bajo su propia dinámica. Su radio de acción puede ser nacional o internacional. Son organizaciones generalmente identificadas con temas de desarrollo económico, social y político. Esta definición es concordante con la que está contenida en la Ley de Asociaciones y Fundaciones Sin Fines de Lucro de El Salvador que, en su artículo 9, especifica que se trata de este tipo de instituciones, cuando las mismas *no persigan el enriquecimiento directo de sus miembros, fundadores y administradores*.

El apelativo más común de los *organismos no gubernamentales* que reciben estas organizaciones en El Salvador y en otros países, tiene origen internacional. ONG u *organización no gubernamental* es una traducción literal del inglés NGO o *Non Governmental Organization*, acuñado por Naciones Unidas para designar estructuras sociales desligadas del aparato del Estado (Mata Tobar, 1998). Según Antezana Rimassa (1998), entre los principios que caracterizan a este tipo de organizaciones se encuentran: fines lícitos que propician el beneficio social; ausencia de lucro, es decir, la no distribución de utilidades entre los integrantes de la organización, más que a la mera prohibición de no realizar actividades económicas, cuyas utilidades sean reinvertidas en los objetivos de la institución; independencia del Estado y una estructura interna que facilita la participación de sus integrantes en la toma de decisiones.

Foley (1995, p. 23) plantea que las ONG surgen ante la falta de instituciones estatales o privadas que den respuesta, de manera efectiva, legítima y permanente a las necesidades de la mayoría de la población. Por esta razón han concentrado su práctica en dar respuesta a las demandas sociales, fortalecer procesos de autogestión y autodesarrollo entre las poblaciones marginales, promoviendo, a la

vez, cambios de política estatal que favorezcan un desarrollo social, económico y político sostenible y humano. Por lo que, según el referido autor, en países como El Salvador, las ONG tienden a desempeñar un papel de primer orden.

Al remontarnos a su surgimiento, la mayor parte de las ONG salvadoreñas emergieron durante la guerra civil. En este período, suplieron la reducción estatal en materia de salud, educación y producción causado por la prioridad en financiar la lucha contra la insurgencia política y militar; otras respondieron y atendieron las graves violaciones de los derechos humanos, muy común del momento (Mata Tobar, 1998). Con la finalización del conflicto armado, su desarrollo se vio favorecido por los desastres causados por fenómenos naturales, como los terremotos de 1986, 2001 y el huracán Mitch. Así, entre 1952 y 1979, en El Salvador había solo 22 ONG registradas; entre 1980 y 1991, esta cifra aumentó tres veces más, hasta llegar a 74. Hoy en día, el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro del Ministerio de Gobernación reporta 5 695, entre asociaciones, fundaciones, iglesias y asociaciones y fundaciones extranjeras.

Es importante hacer notar que, antes de 1996, la realidad jurídica para que las ONG realizaran su quehacer era aún vago e impreciso en El Salvador. El Código Civil las regulaba bajo dos figuras, como *corporaciones* y *fundaciones de utilidad pública*, y como *asociaciones de interés particular*. Estas eran constituidas por medio de una ley o decreto del poder ejecutivo. Esta regulación denotaba una visión centralista y controladora del gobierno hacia las ONG, que ocasionaba que muchas de ellas funcionaran como organizaciones de hecho, sin marco jurídico que las regulara ni protegiera, simplemente se amparaban en el derecho fundamental de libre asociación consagrado en la Constitución de 1983 (artículo 7, ya citado). Es hasta diciembre de 1996 que surge la Ley de Asociaciones y Fundaciones

Sin Fines de Lucro, la cual, junto con el Código Municipal, continúa siendo, hasta la fecha, la normativa vigente aplicable a las ONG y a las Asociaciones Comunales en el país (FUNDAUNGO, 2004).

Las ONG que existen en El Salvador, en la actualidad, desarrollan diferentes tipos de programas y es relevante su participación en la atención de los temas mas desatendidos por el Estado, como la asistencia humanitaria, la educación no formal, el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente, la difusión y educación de derechos humanos, en especial la atención de los sectores marginados, como el de las mujeres, los niños, las niñas, las y los jóvenes, las pandilleras y los pandilleros, entre otros, localizadas en particular en las zonas y comunidades más afectadas gravemente por la guerra y la pobreza. Su trabajo es diverso y comprende desde acciones asistencialistas y paternalistas hasta aquellas que aportan abordajes novedosos con visión más sostenible.

Existe coincidencia en los diferentes trabajos respecto a que, desde el surgimiento de las primeras ONG en el país, su tarea se ha enfocado en suplir los vacíos gubernamentales existentes, mediante la atención a los grupos excluidos de la población, la contribución a cerrar la brecha entre las políticas públicas y los grupos a los que van dirigidas, y la generación de espacios para vincular a los diferentes actores con el fin de favorecer la visión de los conflictos existentes y la búsqueda del consenso y la concertación. Esto les ha permitido acumular abundante experiencia en ámbitos como los señalados antes (Álvarez Solís y Martín, 1999).

Según el Informe del Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec en El Salvador (FUNDAUNGO, 2004), las ONG han jugado un papel importante en los procesos de democratización, consolidación de la paz y desarrollo de El Salvador. Desde sus diferentes áreas de traba-

jo han ganado espacios a favor de la participación de la sociedad civil y en la defensa de los derechos fundamentales.

Diferentes estudios, como el de S. Álvarez, y Martín (1999, p. 3), coinciden en señalar que las ONG salvadoreñas han desarrollado una experiencia administrativa y una capacidad operacional considerable. Para ello, han contado con el apoyo de organizaciones internacionales, así como de la ayuda bilateral y multilateral. Este apoyo ha sido muy importante, incluso hasta podría considerarse determinante para el desarrollo de las ONG salvadoreñas. Para estos autores, la existencia de estas instituciones en el país es la manifestación concreta de la energía, la creatividad y la capacidad organizativa y de negociación desarrollada por los sectores marginados con el objeto de sobrevivir.

No obstante lo anterior, es claro que las potencialidades de este tipo de instituciones son reconocidas con facilidad por ellas mismas, por el mismo espacio que su interacción ha generado, así como por aquellos que, desde el ámbito académico, han reflexionado sobre el trabajo de estas organizaciones a lo largo de los años, no así para las instituciones gubernamentales. Es del conocimiento general la *clásica distancia* entre el gobierno y la sociedad civil organizada en *algunas* ONG, debido a la desconfianza mutua que se profesan, la cual parte de estigmatizaciones recíprocas. Algunos representantes de instituciones gubernamentales consideran que la mayoría de las ONG son entes de fachada de la oposición política, utilizadas para hacer proselitismo, cuidar o consolidar sus bases. Por su parte, la mayor parte de las ONG consideran que las instancias estatales poseen bajo perfil técnico, que están poco comprometidas y que se interesan solo en sí mismas, y que, además, no tienen voluntad ni posibilidades para el cambio y ofrecen oportunidades de proselitismo político a favor del partido oficial, sobre todo en tiempo de elecciones. De esta manera, la capacidad de diálogo entre ellas

se estrecha, con lo cual se reduce cualquier posibilidad de incidencia. Esta situación limita el trabajo de las ONG, en el sentido de que su experiencia, sus métodos y resultados no inciden en las instancias responsables de tomar decisiones para que estas reconozcan y actúen en los temas que atienden, acentuando de alguna manera la marginalidad de los mismos. No hay que dejar de lado el hecho de que el Estado no incluye en su agenda la mayor parte de los temas que atienden las ONG. Esto no responde a una casualidad o a una omisión sin razón, sino que representa —en términos de política pública— una decisión basada, por lo general, en los costos político partidarios que la atención de los mismos representa para el partido oficial.

También ha habido tendencias negativas en la historia de las ONG en el país. El *boom* de estas organizaciones durante el conflicto armado también conllevó competencia, duplicación de esfuerzos, falta de planificación, deficiente coordinación y la ausencia de una evaluación auto-crítica. Foley (1995) hace algunas observaciones sobre las ONG del país, las cuales, a la fecha, pese a la falta de un estudio reciente, parecen estar vigentes. En estas instituciones, este investigador encuentra lo que denomina una fragmentación extrema, referida a la tendencia de que varias de ellas trabajen en una misma problemática, en la misma zona, con los mismos grupos beneficiarios, utilizando cada una su propio método y su propio enfoque, sin lograr un mínimo de coordinación entre ellas, pese a los efectos negativos que supone la duplicación de esfuerzos y recursos.

Esta situación tiene que ver con el hecho de que los financiamientos otorgados por la cooperación internacional son cada vez más escasos y la mayoría se restringen a proyectos específicos, consistentes en aportes acotados territorial y temporalmente que requieren de contrapartidas financieras para operar, por lo que es difícil que estas organizaciones dispongan de recursos que les permitan contar

con un programa de acción orientado al fortalecimiento institucional. De hecho, el informe elaborado, en el año 2004, por FUNDAUNGO reitera que la mayoría de organismos no gubernamentales reciben financiamiento de donaciones de personas naturales, de sus miembros, de instituciones de cooperación internacional o de algunas otras ONG que apoyan sus capacidades técnicas. La mayor parte de ellas desconocen la existencia de normas o programas que constituyan instrumentos de financiamiento gubernamentales para sus instituciones. Los organismos no gubernamentales que afirmaron conocer este tipo de aportes los califican como muy exigüos (por los montos que se facilitan y porque, además, son pocos programas) y discriminativos, y plantean que las ONG que acceden a ellos ya están previamente designadas por ser afines a los intereses del gobierno de turno (p. 102).

4. Pandillas y organizaciones no gubernamentales

El tema de violencia juvenil ha ocupado, después del conflicto armado, un lugar importante en las agendas de muchas ONG salvadoreñas. Así se tiene que, para 1997, se encontraban trabajando en el país un total de 75 instituciones, cuyos programas estaban dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, pertenecientes a pandillas o deportados o que incluían, por lo menos, un componente enfocado en este aspecto. De este universo, el 91 por ciento correspondía a organizaciones no gubernamentales .

Al revisar diferentes convocatorias nacionales, realizadas en el año 2004 y en el primer semestre de 2005, se encontró que las mismas lograron reunir hasta un total de 134 ONG e instituciones gubernamentales, que desarrollaban acciones relacionadas con este tema. Entre estas se incluyen redes juveniles locales, universidades, escuelas, alcaldías municipales, radios e iglesias de diferentes deno-

minaciones, entre otras. Muchas de estas iniciativas son esfuerzos puntuales, de corto plazo o bien programas que, por alguna circunstancia, han incluido entre sus beneficiarios a jóvenes en riesgo o miembros de alguna pandilla.

Ahora bien, entre las razones que han animado la participación de las ONG en acciones de prevención de violencia y delincuencia juvenil se encuentran, en primer lugar, la importancia demográfica de este grupo poblacional y sus precarias condiciones. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004, el 61.7 por ciento de población salvadoreña es menor de 30 años, esto significa que es un país joven. Asimismo, de acuerdo con datos de fuentes oficiales, cerca del 65 por ciento de homicidios, que ocurren cada año en el país, son cometidos contra personas menores de 30 años, es decir, que la juventud en sí misma es un factor de riesgo, hecho que se agrava porque este mismo sector poblacional tiene reducidas oportunidades de participación social y educación, elevados niveles de pobreza, abandono y desempleo.

Otra razón que motiva la participación de la sociedad civil, a través de las ONG, es que, pese a la realidad de las y los jóvenes en el país, no ha existido, sino hasta 2004, una institución gubernamental responsable de atender y reconocer a los jóvenes como actores sociales clave. Por tanto, este vacío ha sido atenuado por el trabajo de las ONG y por más de alguna iniciativa gubernamental marginal y aislada, promovida por el actual Instituto Salvadoreño de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (antes ISPM) o la Secretaría de la Familia, por su vinculación con la atención de menores de 18 años y de sus grupos familiares, respectivamente. Estrechamente ligado a lo anterior se encuentra la influencia mediática, que ha influido en la opinión pública para que esta relacione de forma directa juventud con violencia y violencia con pandillas. Con ello han favorecido, pese a la connotación negativa que

supone esta interpretación, la *incorporación forzada* del tema juventud en las agendas, tanto de las instituciones gubernamentales como no gubernamentales, en cuanto es un tema ligado a la seguridad ciudadana.

De acuerdo con entrevistas realizadas, existe la percepción general de que las intervenciones encaminadas a la prevención de la violencia provenientes de entidades gubernamentales como de las ONG, pese a que no se elaboran sobre un verdadero análisis del problema porque atienden síntomas, tienen una escasa cobertura y la mayoría no tiene la posibilidad de definir su impacto. Los mismos entrevistados señalan que las diferentes intervenciones no son capaces de atender la complejidad del fenómeno de la violencia juvenil. Refieren que un problema de tal magnitud requiere acciones integrales basadas en la coordinación interinstitucional, lo que hace suponer que ninguna ONG ni ninguna institución del Estado puede, por sí misma, dar una respuesta acorde al problema que enfrentan.

Con el fin de partir de algún tipo de estructura que permita sustentar estas reflexiones y generar un análisis de la participación de las ONG en la prevención y atención de la violencia pandilleril, es necesario contar con un marco de referencia que la oriente. En tal sentido, es importante revisar algunos aportes teóricos relacionados. En primer lugar, se parte de entender como *prevención* el conjunto de medidas de política criminal —con exclusión de las medidas de intervención penal— que tienen como finalidad exclusiva, o al menos parcial, limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, “haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables” (Gassin, 1990, 713, citado en Samayoa 2003). Esta definición se complementa con la acotación de Philippe Robert (1991) cuando afirma que la prevención tiende a reducir también la frecuencia de actos de “incivismo” que no siempre constituyen delitos formales, pero nutren la situación general de violencia y delincuencia.

Según Samayoa (2003), en la tipología clásica más general, la *prevención primaria* es la prevención social por excelencia. Se trata de una estrategia de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población, cuyo entorno social presenta diversos factores de riesgo y escasos factores de protección, en especial para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Estaría constituida por las acciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurriera. Los programas de *prevención secundaria* están dirigidos a individuos o grupos sociales específicos, claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. La prevención de carácter secundario con frecuencia se orienta a neutralizar o a evitar situaciones pre-delictivas. En el tema de pandillas, por ejemplo, se definen como acciones de prevención secundaria aquellas que se focalizan en grupos de riesgo, desertores escolares, víctimas de violencia intrafamiliar, con acceso a drogas y alcohol, entre otros. La *prevención terciaria* es propiamente la rehabilitación y está orientada a atender los grupos que se encuentran involucrados de manera directa en situaciones de violencia o delincuencia. Es decir, jóvenes activos en pandillas y/o en conflicto con la ley.

El informe de la OPS, *La violencia, un problema mundial de salud pública* (2004, p. 17), propone una definición alterna de la prevención de la violencia centrada en el grupo al que va destinada y no en el tipo de intervención realizada, como la clasificación anterior. Esta definición agrupa las acciones de la manera siguiente: *intervenciones generales*: dirigidas a ciertos grupos o a la población general sin tener en cuenta el riesgo individual; por ejemplo, las enseñanzas de prevención de la violencia impartidas a todo el alumnado de una escuela o a las niñas y a los niños de determinada edad, y las campañas en el ámbito comunitario en los medios informativos con fines de sensibilización. *Intervenciones seleccionadas*: enfocan a las personas consideradas en mayor riesgo de padecer o come-

ter actos de violencia (que presentan uno o varios factores de riesgo). *Intervenciones indicadas*: las cuales atienden a las personas con antecedentes de comportamiento violento.

Esta clasificación podría complementarse con otra elaborada a partir de la propuesta de Rodríguez (2005)¹³, basada en los resultados y procedimientos de vigilancia y evaluación de cada iniciativa, que en El Salvador constituye un vacío casi general. Por tanto, se propone, para fines de este estudio, elaborar una clasificación a partir de la evaluación empírica, basada sobre las percepciones de quienes las implementan, de los que se benefician y de aquellos que las observan. Así se tendrían: *experiencias innovadoras*: aquellas que se han ensayado y, a partir de su evaluación, han mostrado buenos resultados, pero que todavía carecen de un número suficiente de casos que confirme su impacto; *experiencias prometedoras*: experiencias que, a juicio de sus operadores y/o beneficiarios, tienen potencial de cara a los objetivos que se proponen y desarrollan procesos interesantes y con pronósticos positivos para quienes participan, pero que no han sido sometidas a procesos de evaluación sistemática; *experiencias reservadas*: aquellas que se han ensayado, pero que, en opinión de quienes participan de ellas o de especialistas, constituyen acciones que se focalizan en expresiones de violencia, más que en atender factores asociados a su generación y mantenimiento, lo que hace que sus posibilidades de éxito sean limitadas. Esto no significa que se trate de prácticas que no funcionen, sino que requieren de articulaciones con otro tipo de intervenciones que aseguren un mayor impacto.

A partir de estas definiciones, de los resultados de la investigación y los objetivos de este trabajo, se procedió a acotar el universo de las ONG identificadas, según los siguientes criterios: (a) que se trate de una ONG, es decir,

13. Rodríguez (2005) propone 3 tipos: experiencias exitosas, innovadoras y cuestionables.

que constituya una iniciativa independiente del Estado, con o sin personería jurídica, pero con una mínima estructura institucional, es decir, que cuente con una capacidad mínima instalada, con personal asignado y no se trate de un esfuerzo coyuntural o puntual; (b) que por lo menos una de las iniciativas de intervención desarrollada por estas instituciones se enfoque en la atención de miembros o grupos de pandillas, en cualquiera de los tres niveles de prevención e intervención señalados antes.

Teniendo en cuenta estos criterios, se identificaron 17 instituciones no gubernamentales que trabajan de forma más o menos sistemática en temas de prevención y atención de violencia pandilleril (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2
Resumen de las ONG identificadas

| Institución | Componentes o programas dirigidos a jóvenes de pandillas | Clasificación |
|---|--|--|
| 1. Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental (ACISAM) | Atención Psicosocial a jóvenes del sector San Patricio y San Cristóbal, Distrito 5, San Salvador. | Prevención secundaria Intervención seleccionada Experiencia innovadora |
| 2. Asociación Fe y Alegría | Talleres vocacionales Sistema de apadrinamiento para becas estudiantiles y refuerzo. Programa de atención y prevención de violencia juvenil. Acompañamiento a la organización comunal y familiar. | Prevención primaria, secundaria y terciaria. Intervención general, seleccionada e indicada. Experiencia innovadora |
| 3. Asociación de Jóvenes de El Salvador | Programa Paz Social | Prevención primaria Intervención general Experiencia prometedora |
| 4. Catholic Relief Service (CRS) | Jóvenes, construcción de paz y justicia restaurativa. | |

Cuadro 1.2 (Continuación)
Resumen de las ONG identificadas

| Institución | Componentes o programas dirigidos a jóvenes de pandillas | Clasificación |
|--|---|--|
| Catholic Relief (Continuación) | Gente joven. Programas complementarios en salud y agricultura. | Prevención primaria Intervención general Experiencia innovadora |
| 5. Centro de Formación y Capacitación | Programas de prevención y reducción del daño | Prevención primaria y terciaria. Intervención general e indicada. Experiencia innovadora |
| 6. Centro de Formación y Orientación Padre Rafael Palacios (CFO) | Proyecto Adiós Tatuajes | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |
| 7. Fundación Carisma | Adiós Tatuajes Hogares Crea | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |
| 8. Fundación Antidrogas de El Salvador | Programa de remoción de tatuajes Comunidades Terapéuticas | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |
| 9. Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO) | Programa Integral Juvenil Don Bosco | Prevención primaria Intervención general Experiencia innovadora |
| 10. Fundación Privada Intervida | Casas de Encuentro Cultural | Prevención primaria Intervención general Experiencia innovadora |
| 11. Fundación San Andrés (FUSANDRES) | Programa de reinserción de jóvenes en situación de riesgo (ambulatorio y en centros penales). | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |
| 12. Fundación Semillas de Amor. Proyecto Lázaro (FUNSIAMOR) | Programa reinserción social | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |

Cuadro 1.2 (Continuación)
Resumen de las ONG identificadas

| Institución | Componentes o programas dirigidos a jóvenes de pandillas | Clasificación |
|---|---|--|
| 13. Fundación Salvadoreña para la Educación y el Trabajo (EDYTRA) (Polígono Industrial Don Bosco) | Programa de Educación Formal (ITOE) Programa de Educación no formal Miguel Magone y Laura Vicuña | Prevención primaria y terciaria. Intervención general e indicada. Experiencia innovadora |
| 14. Generación XXI | Arte/cultura Microempresas Proyección social Deporte/recreación Educación/formación | Prevención primaria, secundaria y terciaria. Intervención general, seleccionada e indicada. Experiencia prometedora. |
| 15. Homies Unidos | Programa de Derechos Humanos Programa de Salud Programa de Educación | Prevención terciaria Intervención indicada Experiencia reservada |
| 16. Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE) | Formación Humana Desarrollo Económico y productivo Comercialización | Prevención primaria y terciaria. Intervención general e indicada. Experiencia innovadora |

Al hacer una revisión general de estas instituciones, la mayoría incluyó y ha mantenido el tema desde hace diez años, período durante el cual el tema cobró relevancia. Como ejemplos se pueden citar el Polígono Industrial Don Bosco, el Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE), la Asociación Fe y Alegría, Homies Unidos y otras que, a partir de diferentes coyunturas, lo han incluido en su agenda, como la Fundación Antidrogas de El Salvador (FUNDASALVA),

la Fundación Carisma y otras más de reciente creación, entre ellas, la Asociación de Jóvenes de El Salvador (AJES), Semillas de Amor y las Casas de la Juventud.

Retomando las clasificaciones propuestas y el universo de instituciones seleccionadas, a partir de los criterios establecidos para los fines de este trabajo, se tiene que *cinco* desarrollan un trabajo de prevención primaria; *una*, de prevención secundaria; y *seis*, de prevención terciaria, ya que sus acciones van dirigidas a jóvenes integrantes de pandillas y/o en conflicto con la ley. *Tres* instituciones desarrollan acciones de prevención primaria y terciaria en un mismo territorio y solo *dos* ofrecen servicios en los tres niveles de prevención.

Los programas de prevención primaria concentran niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo. En este sentido, según la propuesta de la OPS (2004), se trata de intervenciones generales. En muchos de los casos, el riesgo se define a partir de la zona de residencia de los y las jóvenes, la cual se caracteriza, por lo general, por ser de extrema pobreza, marginada y abandonada, con alta presencia de pandillas y falta de servicios básicos. La mayoría de los usuarios de estos programas son estudiantes que cuentan con el apoyo de sus padres, madres o encargados que, pese a sus condiciones precarias de vida, tienen la disponibilidad de participar en actividades extracurriculares, ya sea en el marco de las acciones de la escuela o de alguna instancia a la que se encuentran vinculados: casas de la cultura, casas de la juventud, parroquias, etc. Este perfil de los beneficiarios pone en duda si se trata de personas que se encuentran verdaderamente en situación de riesgo, ya que, de alguna manera, disponen de elementos de contención frente a la violencia.

Los programas de prevención primaria incluyen talleres vocacionales, talleres artísticos, actividades deportivas como opciones para el tiempo libre, el refuerzo escolar, las

escuelas para padres y madres y otras acciones comunitarias, como recuperación de espacios, iluminación, entre otros. La convocatoria es amplia y, por lo general, las diferentes actividades cuentan con grupos importantes de participantes (15 a 25 jóvenes por actividad).

En el otro extremo se encuentran las acciones enfocadas en la rehabilitación. Estas benefician a dos tipos de jóvenes: aquellos que han decidido abandonar o calmarse de su vida pandilleril y a los y las jóvenes en conflicto con la ley pertenecientes a las pandillas, que cumplen medidas por haber sido encontrados culpables de la comisión de algún delito. De este último grupo prevalecen aquellos que, en su proceso de ejecución de medidas, han demostrado disponibilidad para cambiar y comenzar de nuevo.

En las entrevistas realizadas, se encontraron solo dos modalidades de atención de las ONG: prevención y rehabilitación. Ninguna institución señaló que su trabajo se enfocara o incluyera procesos de inserción para jóvenes pandilleros rehabilitados, es decir, que para las instituciones que realizan este tipo de acciones no existe una diferencia conceptual ni de procedimientos para rehabilitar e insertar a las y los jóvenes con los que trabajan. Una explicación de esta inespecificidad en los conceptos se encuentra en el documento producto de las mesas de discusión sobre el tema de pandillas, instaladas por el Ministerio de Gobernación durante el año 2005. La *rehabilitación* la entienden como un proceso de ajuste o adaptación al ambiente social y familiar de individuos o grupos, que han manifestado conductas violentas o delictivas. El objetivo de este proceso es la adquisición y utilización de aquellas destrezas cognitivas, habilidades sociales y competencias actitudinales necesarias para el buen funcionamiento en la comunidad (vivir, aprender, interactuar y trabajar en el medio social particular), logrando un nivel regular de autonomía e integración social. En dicho documento se propone

que la *rehabilitación implica, en determinadas condiciones*, un proceso de *reinserción* o la reincorporación del rehabilitado al sistema laboral o a procesos productivos. Es decir, no son procesos que se conciben como parte de un ciclo, se parte del entendido de que aquellos jóvenes rehabilitados han desarrollado las suficientes capacidades para ser parte o volver a jugar un papel positivo en la sociedad, sin necesidad de un procedimiento de seguimiento.

Es importante enfatizar que la rehabilitación y la reinserción son procesos que, si bien pueden coexistir en el tiempo, no se sustituyen mutuamente; suponen acciones específicas y hasta cierto punto complementarias; la reinserción social de jóvenes involucrados en violencia y/o en conflicto con la ley requiere de un trabajo comunitario paralelo, a fin de que los diferentes actores sociales puedan recibir sin prejuicios e integrar con verdadera disposición la participación de los y las jóvenes con historiales como estos.

Para la mayor parte de programas de nivel terciario, la selección de este grupo de beneficiarios suele ser más estricta; sus beneficiarios no sobrepasan los 20 o 30 jóvenes. Aun así, los niveles de deserción estimados por los operadores responsables alcanzan entre el 15 y el 20 por ciento. Estos proyectos incluyen actividades de desintoxicación de drogas, remoción de tatuajes, talleres vocacionales, capacitación para el trabajo, becas y otras acciones enfocadas a incidir en aquellos aspectos *individuales* que sustentan la participación de los jóvenes en la violencia. Algunos de estos programas cuentan con planes de trabajo individuales y ofrecen seguimiento personalizado.

Pese a que en los últimos años se han consolidado importantes iniciativas de este tipo: clínicas de remoción de tatuajes, desarrollo de habilidades para la vida, como la experiencia del Polígono Industrial Don Bosco, todavía no se han documentado resultados que definan su éxito. Más bien abundan las descripciones sin datos estadísticos o testimo-

niales que dan cuenta de sus beneficios a mediano o largo plazo, los cuales tendrían que estar disponibles considerando su tiempo de operación. Sin embargo, han dejado en evidencia que la desconfianza de las instituciones e incluso de la sociedad civil, en general, afecta las posibilidades de rehabilitación e inserción de los y las jóvenes pandilleros, por lo que cada vez es más urgente intentar iniciativas paralelas más amplias, que incluyan acciones de sensibilización y compromiso de todos los actores sociales. Incluso, como ya se mencionó antes, el discurso policial advierte sobre la posibilidad de que las y los jóvenes manipulen su participación en este tipo de iniciativas, para disponer de salvoconductos que les permitan movilizarse sin obstáculos frente al control policial.

Una reflexión hecha por los representantes de organizaciones que trabajan en el tema, generada en el marco del Diplomado de Prevención de Violencia y Delincuencia Juvenil, desarrollado por el PNUD en coordinación con la UCA (Zetino, 2005), reafirma la idea anterior. Esta refiere que una característica de las instituciones que trabajan en labores de atención, prevención y rehabilitación social en El Salvador, es que están orientadas a *darle tratamiento, influir o transformar* personas. Esta labor se vuelve compleja, ya que el “objeto” de trabajo son seres humanos, sujetos activos en la gestión de sus propias perspectivas, experiencias, expectativas y con derechos de acción y respeto. No se trata, por tanto, de simples objetos de transformación. Agrega también que otra característica importante de estas organizaciones es que la gestión depende, en gran medida, de cambios económicos, sociales y políticos que se producen en la sociedad, así como de cambios institucionales de tipo administrativo. Por ello puede decirse que las potencialidades y dificultades de acción de dichas instancias dependen de diversos factores y dinámicas que las condicionan, lo cual deja en evidencia la ausencia de una política de Estado que respalde, cohesione y articule las

iniciativas provenientes tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales.

Por otro lado, todas las ONG que trabajan tanto en prevención como en rehabilitación, atienden principalmente a jóvenes del sexo masculino (en la mayoría de los casos este grupo constituye más de la mitad de los beneficiarios), debido a que la comisión de actos violentos o delictivos involucra de manera predominante a la población de este sexo. En cuanto a las edades de los beneficiarios, se registra un amplio rango, desde los 7 años hasta los 30; la mayoría de estas personas incluye a los padres, las madres y a la comunidad entre sus grupos meta.

Otro dato interesante es que esta oferta institucional se concentra, de manera principal, en el área metropolitana de San Salvador, pese a que las pandillas constituyen un fenómeno nacional. Así, de un total de 29 programas que ejecutan 17 instituciones identificadas, 19 se ubican en la zona central (19 en el área metropolitana de San Salvador); tres, en la zona occidental; tres, en la paracentral; tres, en la zona oriental; y 2 ofrecen su servicio a nivel nacional. Ahora bien, es posible que la concentración de programas en San Salvador se vincule a dos aspectos: a la intensificación de la violencia y delincuencia en los municipios del área metropolitana y al hecho de que la mayor parte de las instituciones tienen su capacidad instalada en la ciudad.

En cuanto al financiamiento, estas instituciones dependen, de manera primordial, de la cooperación internacional, a través de aportaciones de las ONG internacionales o de organismos multilaterales. No obstante, es significativo que el número de instituciones que dependen de este tipo de financiamiento es similar al de aquellas que subsisten con aportaciones de usuarios y donativos altruistas. Ahora bien, otra forma de sostenibilidad es la venta de servicios a instituciones gubernamentales, como el Ministerio de Gobernación, Educación y el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Es de hacer notar que, según los resultados de este trabajo, las ONG del país han marginado las intervenciones en el nivel secundario, es decir, no han focalizado su esfuerzo en los grupos que están a punto de incorporarse a la vida pandilleril debido a su situación personal, familiar y comunitaria. La desatención de este grupo, tanto por la sociedad civil como por el Estado, puede ser una explicación del incremento en el número de jóvenes que ingresan a las pandillas, así como de la magnitud de la violencia que ejercen. De hecho, las propuestas encaminadas a incidir en los índices de violencia ejercida por las y los jóvenes, enfatizan la necesidad de trabajar en este nivel y con poblaciones más seleccionadas, lo cual implica también georeferenciar las acciones que realizan y superar la concentración de acciones en el área metropolitana.

Antes de cerrar este apartado, se considera oportuno destacar la experiencia particular de Homies Unidos, Generación XXI y el Programa Nehemías, los cuales, si bien no clasifican como experiencias innovadoras, merecen ser revisadas con mas detenimiento.

Generación XXI y Homies Unidos son *iniciativas que han sido creadas y gestionadas por jóvenes*. Homies Unidos está integrada por miembros de diferentes pandillas deportados de Estados Unidos, no activos en violencia, y algunos jóvenes con alto riesgo de llegar a afiliarse a las pandillas (IUDOP, 2001). Generación XXI, por ejemplo, está integrado por jóvenes de diversa procedencia, *estudiantes y no estudiantes, músicos, trabajadoras, ex pandilleros, madres y padres de familia, entre otros*. Ambas instituciones no han logrando, hasta la fecha, consolidar su institucionalidad ni obtener su personería jurídica, proceso que Homies Unidos lleva en espera de resolución por parte del Ministerio de Gobernación desde hace muchos años. Esta institución inició sus actividades en noviembre de 1996, con la propuesta de ofrecer atención de joven a joven en

el tema de violencia pandilleril aprovechando las oportunidades de cercanía e identificación que da la confianza y el respeto de encontrarse con personas que han vivido experiencias similares (PNUD, 2003). Con esta lógica han desarrollado varias experiencias sobre todo desde su formación, entre las que destacan los sondeos a miembros de pandillas que sirvieron de base para estudios sobre el tema en el país (Cruz y Portillo, 1998; y Concha y Santacruz, 2001), esfuerzos de sensibilización sobre el tema, así como otras iniciativas puntuales dirigidas a beneficiar a grupos de jóvenes pandilleros, a través de procesos educativos, de prevención y atención a la salud y rehabilitación, entre otros.

Pese a ser una iniciativa pionera en el país, ha sufrido coyunturas que la han mantenido, durante algún tiempo, sin operaciones por falta de presupuesto. Homies es una institución frágil, caracterizada por muchos cambios internos debido a la vulnerabilidad de sus miembros, ya que, a pesar de su decisión expresa y manifiesta de cambio, no goza de la suficiente confianza por parte de otras organizaciones y de la sociedad civil para poder consolidarse en el país, ni dispone de un respaldo institucional y/o financiero que garantice su sostenibilidad. Generación XXI, por ejemplo, desde sus inicios, en 1992, se ha constituido en un punto de referencia alternativo para las y los jóvenes del municipio de Mejicanos. En el ámbito local, goza del reconocimiento y la confianza de instancias gubernamentales y no gubernamentales; participan, además, de manera activa en varias iniciativas de coordinación interinstitucional; asimismo ofrece un espacio físico y oportunidades para sus beneficiarios, a través de servicios en las áreas de arte y cultura, deporte y recreación, educación y formación. La gestión de esta iniciativa es responsabilidad de sus jóvenes miembros organizados en una directiva. Hoy en día trabajan a fin de conseguir su personería jurídica.

Los resultados de estas iniciativas, según apreciaciones de operadores cercanos, puede clasificarse como prometedora para la Generación XXI, a diferencia de la de Homies, la cual fue clasificada, cuando se terminó esta investigación, como reservada por su frágil institucionalidad. Homies debe vencer el estereotipo social, el estigma que le da a sus miembros el haber estado activos en una pandilla determinada, pues esto genera distanciamiento con algunos jóvenes activos en la violencia. No obstante, ambas instituciones juveniles deben enfrentar las prácticas adultocéntricas que prevalecen en las intervenciones de atención a la violencia juvenil en el país, lo cual constituye un reto importante.

En relación con el tema, son pertinentes las reflexiones de Ernesto Rodríguez (2005a) sobre la actoría estratégica de las organizaciones juveniles. Él señala que es claro que los y las jóvenes no tienen todavía un reconocimiento político por parte de la sociedad civil. Esta se muestra indiferente hacia la constitución de un protagonismo juvenil social, político e incluso cultural. Esta falta de reconocimiento se conjuga con el rechazo a otorgar legitimidad a los y las jóvenes por parte de la sociedad civil. Asimismo, sigue señalando Rodríguez, en el caso del Estado es claro que las visiones dominantes consideran a los y las jóvenes como un sector vulnerable, por lo que definen su papel desde una visión tutelar. En otras palabras, para el Estado, la juventud sigue siendo sobre todo un problema por resolver y no tiene interés de concebir a los y las jóvenes como sujetos creadores de nuevos derechos, portadores de nuevas formas agregativas y/o intérpretes de actorías sociales deliberativas, a través de una participación efectiva en la gestión de la cosa pública, como en el caso de Homies o Generación XXI.

Por otra parte, otro esfuerzo que merece atención y que podría clasificarse como prometedor, pese a que quizás es

el más reciente de todos y no puede definirse como una ONG, es el Proyecto Nehemías. Esta iniciativa es el fruto de un proceso de coordinación interinstitucional iniciado en el año 2004 en las mesas de coordinación, instaladas por el Ejecutivo, para la discusión de alternativas al fenómeno de la violencia juvenil. En este esfuerzo participan la ONG Amigos para Latinoamérica (AMILAT), la Iglesia Enón de las Asambleas de Dios, la Universidad Evangélica, la División de Servicios Juveniles y Familia de la Policía Nacional Civil, la Oficina de la Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, la Secretaría de Juventud, el Ministerio de Gobernación, empresas privadas y el Instituto Salvadoreño de Formación Empresarial (INSAFORP). Esta es una de las primeras iniciativas que se concretan en el país en relación con el tema juvenil, de manera coordinada y con aparentes buenos resultados desde sus inicios. El Programa ofrece becas para jóvenes en conflicto con la ley, por lo general miembros de pandillas, aunque esta no es una condición requerida para integrarse al programa. Estas becas incluyen capacitación vocacional y atención psicológica, provee enlaces para que las y los jóvenes puedan insertarse laboralmente o dispongan de oportunidades para la instalación de microempresas, ya sea para comercialización de productos artesanales o servicios que elaboran o en la oferta de servicios.

Entre septiembre y noviembre 2004 se desarrolló el programa piloto en Santiago Texacuangos con cursos de computación básica y artesanía en pluma. Este proceso se acompañó de orientación psicológica, orientación para la vida y reflexión bíblica. Al proceso se incorporaron dos jóvenes modelos y se graduaron catorce jóvenes. Durante el año 2005, el programa amplió su cobertura a dos municipios más y se agregaron a su oferta nueve talleres de formación vocacional; asimismo se organizó una academia cristiana de fútbol. Según sus responsables, la coordinación ha favorecido la optimización de los recursos y las capaci-

dades institucionales, y se han ampliado las posibilidades de ofrecer una oferta integral y especializada a los y las jóvenes beneficiarias.

5. ¿Buenas prácticas?: prácticas innovadoras en prevención y rehabilitación de jóvenes en violencia desde la sociedad civil

Las debilidades señaladas con más frecuencia en los diferentes trabajos orientados a la prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes involucrados en pandillas en El Salvador, son la inadecuada documentación de los mismos, el pobre monitoreo del cual son objeto y la casi inexistente evaluación y sistematización de sus procesos y resultados. Esta situación dificulta la medición de su impacto y dar cuenta de sus logros y desaciertos.

Ahora bien, al revisar el trabajo de las organizaciones que componen el universo de esta investigación, se identificaron algunas experiencias que merecen una reflexión más sostenida, ya que vislumbran prácticas que pueden considerarse innovadoras (Rodríguez, 2005b) o prometedoras. Esta selección tuvo en cuenta, además, otros criterios, como su impacto en los beneficiarios directos, la sostenibilidad, los bajos índices de deserción y su capacidad de articulación con otras instancias, tanto gubernamentales como comunitarias. De esta forma, para el siguiente análisis se eligieron las siguientes instituciones: el Centro Educación para Todos Zacamil, de Fe y Alegría; el Movimiento de Jóvenes Encuentristas, de Ilobasco; y el Polígono Industrial Don Bosco (EDYTRA). Estas ONG se caracterizan por desarrollar, de manera simultánea, programas cuya finalidad es prevenir la participación de jóvenes en violencia y rehabilitar a aquellos que participan en pandillas o que han cometido alguna infracción penal.

La discusión que sigue incluye un análisis general de estas iniciativas alrededor de las siguientes áreas: instituciones ejecutoras, beneficiarios, forma de contacto o convocatoria, zonas de influencia, componentes del programa (actividades específicas), actividades de seguimiento, fuentes de financiamiento y recursos humanos involucrados, intentándose hacer al final un resumen que reflexione sobre las buenas prácticas, o bien, sobre aquellos elementos que contribuyen a sus buenos resultados.

a. Instituciones ejecutoras

Las tres experiencias seleccionadas surgen con una inspiración cristiana, es decir, que provienen de instituciones que tienen orígenes vinculados al trabajo tanto de iglesias católicas como evangélicas, que han crecido, se han consolidado y han adquirido cierta independencia institucional en demanda o como resultado de su desarrollo a lo largo de estos años. La visión y misión de estas organizaciones incorporan la integralidad como elemento central, lo cual supone que su oferta de servicios incluye áreas diversas como: capacitación laboral, recreación, educación, rehabilitación de drogodependientes y otros componentes de carácter espiritual y humano, como valores y atención psicológica, entre otros. Desde esta gama de opciones pretenden atender la diversidad de factores de riesgo asociados a la violencia y potenciar las características personales que permita a sus beneficiarios enfrentarse a ellas.

Estas iniciativas se caracterizan por contar, sobre todo en sus inicios, con personal voluntario, comprometido personalmente con el trabajo pastoral de las iglesias y, por lo tanto, con sus beneficiarios. Al revisar los recursos que permiten evaluar la sostenibilidad de estos esfuerzos, se encontró que el voluntariado es uno de los aspectos clave, ya que cuando los recursos financieros han sido escasos, los trabajos se han mantenido, en buena parte, gracias al com-

promiso del equipo humano con las organizaciones, el cual trasciende el ámbito estrictamente laboral, pues está más vinculado a los principios y a los valores personales de los y las operadoras.

En esta misma línea, la dirección de estas iniciativas —a excepción de MOJE— la asumen religiosas o religiosos, quienes además de tener un compromiso institucional, poseen un compromiso personal con las y los jóvenes, lo que también supone que disponen, en algunos casos, de todo su tiempo para esta labor. Esta situación facilita que estén más cerca y sean más accesibles a la población que atienden. Este escenario tiene un doble rostro, ya que a la vez que constituye una evidente ventaja en términos de la calidad del servicio ofrecido, también puede implicar, en muchos de los casos, una debilidad. Al existir un fuerte vínculo entre los responsables y las iniciativas, estas, por lo general, se tienden a personalizar y dependen más de las personas que las lideran que de las instituciones. De esta manera, si estas personas no están disponibles por decisiones superiores (en el caso de los religiosos), las enfermedades o por cualquier otra razón, corren el riesgo de debilitarse. El caso del Polígono Industrial Don Bosco es un caso paradigmático al respecto.

Otro aspecto que evidencia, en la atención de la problemática de las pandillas, que los responsables han transitado de la práctica a la teoría y del hecho a la reflexión, es que la incorporación del trabajo con pandillas no se planificó de manera institucional. Estas iniciativas, a excepción de Fe y Alegría en El Salvador, que tiene una trayectoria internacional, surgieron de una experiencia personal o grupal concreta o como una reacción ante una necesidad cercana que se ha consolidado con el tiempo y con otros apoyos. Por ejemplo, la experiencia del Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE) tiene sus inicios en un grupo de jóvenes de la parroquia del municipio de Ilobasco, Cabañas.

Estos jóvenes, sensibilizados y animados por el párroco de turno, se aventuraron a atender a jóvenes organizados en grupos de pandillas que empezaban a conformarse en el municipio. En un primer momento se trató de una experiencia de joven a joven que *ni siquiera sabían cómo hacer las cosas, pero tenían buena voluntad e interés* (entrevista con el director actual, agosto de 2005). El resultado de esta experiencia fue tan positivo que, hoy en día, entre sus gerentes se encuentran muchachos que fueron miembros de pandillas.

Esto significa que las intervenciones, en la mayor parte de los casos, se han hecho con base en el ensayo y error, y solo en aquellas experiencias en las cuales se ha ido proponiendo paralelamente una reflexión interna del trabajo y de sus resultados, es que se ha podido estructurar un modelo de atención propio para los pandilleros. En esta misma línea, instituciones como el Polígono Don Bosco y Fe y Alegría han tenido que adaptar sus estrategias al tema de pandillas, ya que no se crearon para atender este problema y, al principio, no estaban preparados para atender este fenómeno que les impuso la realidad juvenil salvadoreña. Es probable que esta situación esté postergando, de manera continua, los buenos resultados de estas experiencias, ya que cuando todo el aparato institucional está preparado para atender el fenómeno, en respuesta a unas características particulares, el fenómeno ya se ha transformado, de tal manera que la propuesta disponible se vuelve obsoleta y se necesita de nuevo la reflexión y el replanteamiento.

Una ventaja de las instituciones implementadoras es que surgen a raíz de una necesidad identificada en el ámbito local y se localizan en el mismo lugar donde existe dicha necesidad, por lo que su ubicación física es estratégica para su trabajo. Asimismo sus instalaciones y su oferta de servicio ofrecen un oasis o una alternativa en medio de las

carencias y del abandono de sus entornos. Así, el Polígono Industrial Don Bosco se ubica en medio de la Comunidad Iberia, la cual constituye un gran cinturón de marginalidad y pobreza en San Salvador. Sus instalaciones, de primer nivel, se edifican sobre espacios que fueron quebradas y basureros, y también ofrecen a la comunidad oportunidades y, como valor agregado, un mejor aspecto. Es decir, que la cercanía, el coexistir en medio de las necesidades de sus beneficiarios puede considerarse uno de los factores de éxito de estas experiencias.

b. Los y las beneficiarias

El perfil de los y las beneficiarias de los programas desarrollados por las ONG seleccionadas es diverso. En la atención de la prevención primaria, los grupos incorporan jóvenes de edades tempranas; en las intervenciones terciarias, los grupos están constituidos por personas de mayor edad. Así, se señalan jóvenes pertenecientes a un rango amplio de edades, entre los 12 y los 30 años de edad. Igual de diverso es su nivel escolar al incluir, entre sus beneficiarios, a jóvenes de educación primaria, secundaria y hasta universitarios.

Los servicios que prestan estos programas, en relación con la habilitación para el trabajo y la formación en valores, entre otros, están dirigidos, en su mayoría, a personas de diferentes edades. Este tema es interesante, pues a pesar de que las edades son diversas, las propuestas operativas son las mismas, es decir, no existe especificidad que permita atender las características propias de la adolescencia y la juventud, ya que la edad no es la categoría que reúne a este tipo de beneficiarios, sino su pertenencia a una pandilla o el riesgo de pertenecer a una. Esto también aplica en los centros de internamiento para jóvenes en conflicto con la ley, pues la legislación define la edad como un elemento clave en el proceso de reinserción social de los jóvenes

(Art. 119, Ley Penal Juvenil); sin embargo, a partir de 1998, pasaron de estar divididos por edades a estar divididos por pandillas. En tal sentido, se asignaron dos centros a la *Mara Salvatrucha*, dos a la *Mara 18* y hay uno nominalmente neutral. No obstante, según apreciaciones de los operadores, sería también “salvatrucho”.

Referente a los beneficiarios de los programas, tanto en el ámbito de la prevención como de rehabilitación, la mayoría son del sexo masculino. Ni en la muestra seleccionada ni en la muestra ampliada hubo experiencias dirigidas solo a mujeres (en esta consideración no se incluyen programas, iniciativas o ministerios de rehabilitación de drogodependientes). Este tema es un vacío sensible en la atención del tema pandilleril, pues por su aparente irrelevancia estadística, las mujeres pandilleras no han sido atendidas de manera particular, a pesar de ser eslabones importantes en las dinámicas violentas de estos grupos, tanto por su vulnerabilidad, que las coloca como potenciales víctimas, como por ser reproductoras de la violencia, al estar a cargo de la crianza de los hijos y las hijas.

Los programas preventivos primarios, con énfasis comunitario, reportan los números más altos de beneficiarios directos, con promedios que alcanzan 200 jóvenes por programa, quienes desarrollan diferentes actividades en distintos horarios. En cambio, los programas de rehabilitación reportan la asistencia de un promedio de 50 beneficiarios.

Al estudiar la selección de los participantes, aquellos programas que desarrollan acciones de prevención secundaria o primaria, es decir, que sus acciones están más encaminadas a grupos de jóvenes en riesgo y cuyos escenarios son espacios comunitarios, no disponen de criterios definidos para elegir a sus participantes. En la mayor parte de casos, los criterios de selección se limitan al lugar de residencia y al interés personal de las y los jóvenes o de algún responsable o familiar. Esto significa que los progra-

mas se ubican en aquellos territorios en donde el desequilibrio de los factores de riesgo frente a los factores de protección es más sensible. Sin embargo, no se puede decir lo mismo para los programas de rehabilitación. Aquí se observa que los criterios de selección se han vuelto cada vez más estrictos, al grado de restringir el acceso de las y los jóvenes a los mismos. Por ejemplo, uno de los requisitos para ingresar al Polígono Industrial Don Bosco es que los aspirantes no tengan tatuajes visibles (por su seguridad en los traslados, ya que la institución esta ubicada en zona de la MS13), que no tengan pareja ni compromisos familiares (esposa, novia, hijos e hijas), que sepan leer y escribir, y que dispongan de padrinos o responsables dispuestos a apoyarlos económica y afectivamente. Esto, según se informa, es para reducir las posibilidades de que los usuarios deserten, lo cual es una práctica común en este tipo de población.

El *endurecimiento* de los requisitos de selección de los beneficiarios para participar de los programas de rehabilitación, ha sido objeto de discusión entre los diferentes operadores vinculados a este tipo de programas, sobre todo entre aquellos que dan seguimiento al cumplimiento de las medidas por parte de las y los jóvenes en conflicto con la ley, ya que, de acuerdo con su criterio, estas restricciones no solo disminuyen la posibilidad de que los jóvenes deserten, sino también de que ingresen y gocen de sus beneficios. Debido a que no hay registros longitudinales de estas prácticas, no se puede corroborar su eficiencia.

Por su parte, los factores señalados como causas de deserción de estos programas son de índole diverso: desde la presión de los grupos a los que pertenecen, el fanatismo de aquellos jóvenes que se han convertido a una religión, la urgente necesidad de encontrar trabajo por las precarias condiciones vinculadas a las grandes necesidades en las que viven, limitantes personales para seguir horarios y

reglas, migración, el consumo de drogas o alcohol y, en el caso de las y los jóvenes con medida judicial, la reincidencia en la comisión de delitos, así como la finalización de la medida judicial que los vincula de manera obligatoria al programa. Durante la aplicación de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, se registró el control policial como razón para la deserción.

En opinión de los entrevistados, entre los principales problemas que enfrentan los jóvenes beneficiarios, como la mayoría de jóvenes del país, están las graves limitaciones económicas. Muchos beneficiarios dejan de asistir a sus actividades debido a que no disponen de dinero para poder desplazarse o comprar los insumos requeridos (uniformes, materiales, etc.). Por tanto, como práctica útil en algunas de las instituciones estudiadas, prevén el pago de viáticos, transporte y comida para sus participantes, y algún tipo de incentivo económico, sobre todo en calidad de ahorro. Esta facilidad amplía las posibilidades de los jóvenes de mantenerse activos en los programas. Sin embargo, es cuestionada en términos de que este incrementa los costos de la intervención y afecta la sostenibilidad de las iniciativas. Esta situación ha sido, en especial, visible en la experiencia del Polígono Industrial Don Bosco.

Otro reto de estos grupos, principalmente de aquellos que se benefician de los programas de rehabilitación, tiene que ver con las dificultades para seguir las normas, para regirse por un código disciplinario que les imponga límites, rutinas y metas. Esto exige de las instituciones un seguimiento muy cercano a cada joven, hasta que este logre adaptarse a las nuevas condiciones, ya que, en definitiva, para ellos esto significa un cambio radical en su estilo de vida, *del caos a la norma*. Asimismo los responsables de estos programas consideran que cuando se trabaja con jóvenes en conflicto con la ley y/o jóvenes activos en pandillas, se deben agregar, como limitantes, las restricciones

que algunos tienen para circular libremente por algunos territorios, debido al peligro que esto representa y que implica, en algunos casos, hasta el riesgo de perder la vida. De hecho, la Oficina de la Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia reportó que dos jóvenes, participantes del Programa de Becas que esa Oficina implementa, fueron asesinados en lo que va del año 2005. Uno era beneficiario del Polígono Industrial Don Bosco.

Considerando los criterios de egreso de los jóvenes de los diferentes programas en que participan, se encontró que, a excepción del PIDB, las instituciones ejecutoras no cuentan con procesos definidos que determinen el momento de su salida. Más bien existe relativa claridad respecto a los periodos de duración de las intervenciones, los cuales se limitan a la finalización del financiamiento y/o el término de la medida impuesta, en el caso de los infractores. De la misma manera, no existen mecanismos de seguimiento de cada caso. Este hecho deja en evidencia la falta de planificación técnica de este tipo de intervenciones y cómo estas, sobre todo en el caso de las ONG, se elaboran sobre las posibilidades de financiamiento y no necesariamente a partir de realidades concretas.

Estas iniciativas incluyen otro tipo de destinatarios, como padres, madres, responsables e incluso miembros de las comunidades en donde residen; esto último sobre todo las de carácter primario y secundario. Este esfuerzo se vincula a la necesidad de fortalecer las redes sociales más cercanas del joven, con el fin de proporcionarle una estructura afectiva que apoye su proceso de crecimiento y le facilite modelos positivos y condiciones para su inserción.

En resumen, en relación con la identificación de buenas prácticas y al revisar los procedimientos para la selección de beneficiarios, es importante destacar el conocimiento o el esfuerzo de estas instituciones en brindar un servicio individualizado a los y las jóvenes participantes, de tal

manera que puedan acercarse a sus necesidades personales y atenderlas de forma particular, sosteniendo de esa manera su vulnerabilidad. Asimismo, prácticas concretas, como la consideración de viáticos que les permitan asistir a las diferentes actividades programadas, resulta, según las consideraciones de los responsables, un factor de éxito. También el ahorro o los incentivos económicos constituyen un estímulo que anima a las y los jóvenes a mantenerse y continuar. Sin embargo, pese a estas condiciones, no han generado, hasta la fecha, posibilidades para que los beneficiarios logren insertarse en forma positiva a la vida comunitaria.

c. Metodología

Existe consenso respecto a que un aspecto clave de las intervenciones ofrecidas a los y las jóvenes por estas ONG, es el contenido y la metodología de la implementación de sus planes de trabajo específicos. Existen muchas coincidencias entre ellas, sobre todo el énfasis en acciones encaminadas a fortalecer la educación no formal o dirigidas a fomentar o crear habilidades ocupacionales específicas, como su preparación para la inserción laboral, considerando de manera principal la opción del autoempleo, en especial a través de talleres para el aprendizaje de oficios diversos.

Si bien el contenido y la disponibilidad de programas pedagógicamente diseñados es importante para el éxito, también es fundamental la forma, el estilo y los marcos normativos en los cuales se implementan. Un primer tema puede ser el escenario en donde se desarrolla el trabajo dentro de la institución o en la calle. Instituciones como el PIDB concentran la sustancia de su intervención en el interior de sus instalaciones. Por ejemplo, el PIDB se puede considerar una ciudadela en medio de la comunidad Iberia, pues dispone de un complejo empresarial, un instituto y una residencia que ofrece todos los servicios a sus beneficiarios. El traba-

jo de campo se limita a visitas domiciliarias a las casas de los y las jóvenes participantes, así que una buena parte de sus beneficiarios están internos.

En cambio, propuestas como MOJE, y Fe y Alegría, a pesar de que disponen, o proyectan, como MOJE, de infraestructuras bastante completas y cómodas, también desarrollan un trabajo de campo importante, el cual les permite contactar a los y las jóvenes en su lugar de residencia, hecho que facilita la atención a otras necesidades comunitarias que coadyuvan a mejorar las condiciones de los y las jóvenes. Estas iniciativas, a diferencia de las anteriores, ofrecen un servicio más acotado a nivel territorial, por ejemplo Fe y Alegría, que circunscribe a su zona de trabajo.

Independientemente de sus diferentes modalidades de trabajo, institucional o en la calle, las y los jóvenes se identifican con el programa y se comprometen con sus objetivos. En esta misma línea, otras variantes de estos programas, a excepción del PIDB, es que todos los beneficiarios viven con sus familias o responsables mientras participan en la iniciativa. Esto es importante por las implicaciones que tienen ambas alternativas en el proceso del programa, no así en los resultados del mismo. Por un lado, al ser externos, las y los jóvenes se exponen a los riesgos que les impone el traslado, ya que pueden ser víctimas de sus propios compañeros de pandilla o bien sufrir la persecución policial, lo cual los desanimaría a continuar o los enfrenaría, de forma extrema, a la muerte.

La alternativa del internado, como la ofrecida por el PIDB, separa a las y los jóvenes de sus entornos cotidianos y les da la oportunidad de dedicar el cien por ciento de su tiempo y energía al programa en el que participan. Sin embargo, este modelo ofrece limitantes, ya que el espacio circunscrito y contenido que ofrece la institución no es el escenario real, por lo que es difícil *monitorear* su proceso de inserción en la comunidad. Sin embargo, cuan-

do se trata de jóvenes pandilleros en proceso de rehabilitación y en conflicto con la ley que cumplen con una medida judicial, esta forma de atención se convierte en una opción que les da seguridad física y la posibilidad de contar con las condiciones requeridas para iniciar un proceso de cambio (alimentación, normas, contención, disciplina, seguimiento), situación que es difícil mantener en sus condiciones naturales.

Sin embargo, es interesante retomar la propuesta de Rodríguez (2005), quien refiere la necesidad de evitar el aislamiento social de las y los jóvenes, incorporándolos a dinámicas más amplias y de mayor alcance, sobre todo en términos de participación y ejercicio de derechos, desde una perspectiva ciudadana. El autor advierte que para lograr este objetivo no basta con trabajar en el “empoderamiento” de las y los jóvenes, si no se realiza desde una perspectiva integral pensada en términos de construcción de ciudadanía. Desde este ángulo, cualquier práctica con fines de reinserción social debe contemplar, además, el involucramiento dinámico y efectivo de las y los jóvenes en iniciativas más amplias (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, organización comunitaria, etc.) y la estructuración de programas que constituyen parte del “ciclo de vida” de las personas en todas las políticas públicas relevantes, evitando los “vacíos” e “inconsistencias” existentes. El desarrollo de programas de voluntariado juvenil, integrados dinámicamente a las grandes políticas públicas (evitando su utilización para contar con “mano de obra barata” al respecto), puede ser una respuesta pertinente en este sentido, y debería ser incluido como un componente estratégico central en las estrategias nacionales de combate a la pobreza y al desarrollo social en general.

En lo referente al proceso de ejecución diseñado, es interesante la experiencia del PIDB, ya que dispone de un programa de 4 etapas que le permite verificar los cambios

personales de los jóvenes: (a) *ingreso y preparación*, que constituye una inducción orientada a conocer la verdadera disposición del joven para el cambio y el aprendizaje; (b) *adaptación*, que es la incorporación al proceso de estudio, trabajo, normas, horarios y formas de accionar. En esta etapa, el joven aprende a autocontrolarse y a reconocer la experiencia como válida para su desarrollo personal; (c) *identificación*, pues asume una participación activa en las labores que se le encomiendan. Si alcanza esta etapa, se considera que su proceso formativo es aceptable; (d) *madurez*, que es la asimilación del proceso. Esta etapa está superada cuando el joven ha terminado sus estudios, tanto académicos como técnicos, y pasa a ser socio de la empresa en la que decidió trabajar. Este instrumento permite al PIDB ofrecer una oferta más sistemática, marca progresos concretos en las y los jóvenes y le permitirá, en un corto plazo, evaluar su propia experiencia.

Independientemente de las condiciones anteriores, todos los programas se caracterizan por ofrecer a los beneficiarios un encuentro cercano entre formadores, orientadores y profesores, de tal manera que cada uno es acompañado en forma personal. Todos los programas ofrecen a las y los jóvenes la oportunidad de ser conocidos por su nombre, de poder considerar sus intereses y limitantes, de contar con personas que les escuchen, orienten y pongan límites que les ayuden a contenerse. Cada programa posee su propio reglamento interno que se da a conocer a los participantes, de tal manera que todos tengan conocimiento de lo que está permitido y lo que es sancionable. Esto es de gran importancia porque define y hace explícitos los límites, los cuales han estado ausentes en la vida de las y los jóvenes participantes.

También es importante retomar lo que se ha planteado antes, esto es, que, en cuanto a la metodología, ninguna de las experiencias aquí revisadas habían sido creadas para

atender el tema de pandillas, incluso MOJE construyó su institucionalidad después de la experiencia. Sin embargo, en las tres instituciones referidas, es notable el proceso de reflexión interna que ha promovido su trabajo y sus resultados; les ha favorecido la definición de métodos de trabajo específicos, muy similares entre sí, pero todavía con pocos resultados cuantificables que reportar.

d. Recursos humanos

El personal que participa en estas iniciativas está formado, de manera principal, por promotores, orientadores e instructores para las diferentes áreas de capacitación y educadores. Entre los perfiles profesionales más comunes se encuentran los psicólogos y trabajadores sociales. Debido a que en el medio académico no existe ninguna posibilidad de especialización en la atención a este grupo particular de operadores, la mayoría de personas que trabajan en el tema lo hacen con muy pocas herramientas técnicas que sustenten su trabajo. Muchas, incluso, se expresan animadas y guiadas por la intuición, el compromiso y los buenos resultados que van observando.

Otro aspecto que se ha señalado y discutido durante el desarrollo del Diplomado desarrollado por la UCA, en coordinación con el PNUD (Zetino, 2005), *es la falta de actualización del personal institucional y sus jefaturas en cuanto a información, conocimientos y resultados actualizados de investigaciones y otras prácticas preventivas y de atención, en torno a la violencia y la delincuencia juveniles. Esta situación dificulta el enriquecimiento de las visiones y la comprensión del problema de la violencia, la delincuencia juvenil, así como la definición y el enriquecimiento de nuevos métodos de trabajo y proyectos.* Un elemento por destacar de los programas revisados es la participación del personal voluntario y las personas rehabilitadas que, como parte de su agradecimiento, identificación y víncu-

los con el programa, se convierten, al egresar, en operadores de los mismos. Además constituye para ellos una opción laboral inmediata. Esta experiencia es valorada de manera positiva entre los diferentes responsables, ya que, al contar con este tipo de referentes, disponen de modelos de cambio concretos para las y los jóvenes participantes. No obstante, es eminente la necesidad de que estas personas cuenten con la formación y capacitación mínimas para poder atender a los grupos de jóvenes con quienes trabajan.

Es de comentar que se reporta una sensible rotación de personal en estas ONG, vinculada, por un lado, a la fuerte presión emocional que un trabajo de este tipo supone, los riesgos reales que representa para la seguridad de quienes trabajan en ellos y, en algunos casos, las bajas retribuciones salariales disponibles.

e. Contenido

Haciendo una revisión general, los programas preventivos articulan sus objetivos a partir de la intención de crear, en las y los jóvenes beneficiarios, condiciones que favorezcan su desarrollo integral, a través del acceso a oportunidades de educación formal, técnica, espiritual y social con la participación de sus padres y madres, de manera particular en el marco comunitario. En estas iniciativas, la o el joven aparece como centro de la intervención y a su alrededor se articulan los servicios de la oferta institucional. Es decir, que las iniciativas están enfocadas en preparar al joven para enfrentar el entorno o los factores de riesgo con nuevas habilidades y capacidades, que le permitan su inserción positiva. Este punto merece una atención particular, ya que al estar enfocado en el joven, la mayoría desatiende la necesidad de realizar un trabajo paralelo con el entorno comunitario, de tal forma que, pese al gran esfuerzo al que las y los jóvenes están sometidos, las po-

sibilidades de aceptación, tolerancia y compromiso de la comunidad a la que vuelven son iguales a las que dejaron, por lo cual se reducen las posibilidades de éxito de la intervención. Este tema, en general, es más sensible para los programas de rehabilitación, los cuales, en muchos de los casos, extraen a los jóvenes de su entornos y, por tanto, aumentan la posibilidad de que vivan una frustración al regresar a sus comunidades, en las que la situación de marginación, estigmatización e incluso de peligrosidad sigue siendo igual.

Los componentes de las propuestas, tanto preventivas como de rehabilitación promovidas por estas ONG, son similares e incluyen los siguientes elementos:

Educación no formal. Reúne las acciones encaminadas a la preparación técnica de las y los jóvenes para el aprendizaje de un oficio. La mayor parte de planes de acción, elaborados con este fin, incluyen formación orientada a la autogestión y a la administración de recursos, con el propósito de dotar a las y los jóvenes de las habilidades y estrategias necesarias para la creación de sus propios negocios o microempresas. En la mayoría de casos se trata de cursos cortos, a excepción del PIDB (pueden ser varios años de capacitación, acción, mínimo uno), y de la propuesta preventiva de MOJE (que incluiría experiencias que van desde la producción hasta la comercialización de los productos elaborados), que desarrollan las habilidades mínimas de los jóvenes. No obstante, debido a que no se dispone de procesos sistemáticos que permitan hacer conexión con el trabajo¹⁴ ni existe un seguimiento de los

14. Al respecto se han encontrado experiencias todavía incipientes, promovidas o vinculadas a un esfuerzo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador de intermediación laboral. Se refiere específicamente a Bolsa de trabajo o Unidades Locales de Empleo, como las instaladas en las Casas de la Juventud, de la Zona Norte de San Salvador.

casos egresados, no se tiene garantía de contar con las competencias necesarias para insertarse al mundo del trabajo, en sus respectivas áreas de especialización. Las especialidades de capacitación ofrecidas son: mecánica, corte y confección, electricidad, carpintería, artesanías en barro.

Algunos programas, como MOJE y el PIDB, les da a los jóvenes la oportunidad de vivir la experiencia de ser parte de una microempresa y de recibir algunas retribuciones por su trabajo. Sin embargo, los jóvenes, en su mayoría, no pueden disponer de inmediato de este fondo, pues casi siempre se utiliza como capital de trabajo o se ingresa a una cuenta de banco, el cual es entregado a cada joven cuando egresa.

La importancia que tiene el área de formación laboral en las propuestas, sobre todo de rehabilitación, se basa en varias premisas. En primer lugar, una demanda constante de las y los jóvenes en proceso de rehabilitación es el trabajo. La posibilidad de contar con sus propios recursos, dada la gran cantidad de necesidades que tienen, siempre es una prioridad para cualquiera de estos grupos, razón por la cual la parte productiva es un elemento permanente en casi todas las propuestas de rehabilitación que están en marcha en el país. La forma como la mayoría de organismos no gubernamentales y gubernamentales enfrentan esta necesidad es a través de la promoción de modalidades productivas que favorezcan la autonomía laboral de los jóvenes. Esto, a su vez, está ligado a varios hechos. Por un lado, parte de una situación que tiene que ver con la crisis de desempleo que vive el país, el cual es más sentido por la población joven. Según datos del *Informe de desarrollo humano* del PNUD (2003), la tasa de desempleo entre las edades de 15 a 24 años es del 13 por ciento, casi el doble de la cifra nacional (6.9 por ciento). Ante esta realidad, el contar con recursos técnicos y financieros que permitan la independencia laboral es una op-

ción imperiosa por considerar y fortalecer; aunado a esta situación y al introducir una lectura menos positiva de la visión emprendedora, no solo de las ONG, sino de la mayoría de propuestas gubernamentales, es la que se puede hacer cuando se matiza esta iniciativa con la estigmatización de la cual son portadores los y las jóvenes involucradas en pandillas. Es decir, si para un joven promedio es difícil conseguir un empleo —según la Encuesta Nacional de Juventud, elaborada por la Secretaría de la Juventud (2005), nueve de cada diez jóvenes consideran que es difícil conseguir un trabajo—, para los jóvenes en proceso de inserción social esta dificultad se ve sensiblemente aumentada, sobre todo si se tiene en cuenta que el trabajo de rehabilitación se enfoca en las y los jóvenes, y los esfuerzos por despertar la sensibilidad y aumentar la confianza en los posibles empleadores son casi nulos.

Pese a la promoción que se hace a los jóvenes de las posibles ventajas que conlleva el trabajo independiente, a través de microempresas o la instalación de pequeños talleres de servicio, hasta la fecha estas no han mostrado realmente sus beneficios. De hecho, las experiencias laborales que los jóvenes participantes tienen durante el proceso de rehabilitación en iniciativas como MOJE y el PIDB, en realidad no constituyen verdaderas experiencias microempresariales para ellos, estrictamente hablando, ya que no tienen la oportunidad directa de estructurar o diseñar su plan de negocio y administrar fondos. La verdad es que solo asumen roles de aprendices y operarios de los talleres de las empresas en las que participan. Vale la pena, en este sentido, retomar la experiencia del Proyecto Nehe-mías, en el cual los jóvenes directamente producen y comercializan sus productos sin la participación de adultos intermediarios, es decir, ellos constituyen sus propias microempresas. No obstante, hasta la fecha no se tiene conocimiento de ninguna microempresa que en realidad esté

funcionando y que esté constituida por jóvenes que han pasado por estos programas.

Esta situación pone en cuestión esta propuesta emprendedora, ya que para que ofrezca todas las ventajas que se le adjudican, esta debe responder a las posibilidades reales de las y los jóvenes, tener en cuenta los entornos a los cuales tendrán que regresar cuando su proceso de rehabilitación concluya, a través de un análisis del mercado, de las demandas y ofertas, así como la propia historia personal de cada joven.

Educación formal. Las actividades de este rubro incluyen la reinserción escolar de aquellos jóvenes que han abandonado la escuela, actividades de refuerzo escolar, así como el otorgamiento de becas e insumos escolares como estímulos. Este es un componente que se presenta con mucho peso en la propuesta preventiva de Fe y Alegría y del PIDB, en cuanto a que la escuela se considera como un espacio importante de socialización y de reinserción de niños, niñas y jóvenes beneficiarios. Este constituye uno de los elementos clave, tanto en las propuestas de prevención primaria como de rehabilitación, ya que la deserción y el abandono escolar se encuentran entre los factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia juvenil. Por lo tanto, su atención es imprescindible y obliga una coordinación con el Ministerio de Educación o los centros escolares, en el caso de las experiencias locales, lo cual, por lo general, no tiene buenos resultados porque presiona a estas instancias gubernamentales a replantear su papel en la atención a este grupo de población, sobre todo en el caso de los jóvenes pandilleros.

Formación humana. Este componente incluye actividades enfocadas al fortalecimiento de valores, a la orientación psicológica y espiritual, a la formación de líderes, a la promoción de la organización y participación juvenil como estrategias de prevención de violencia y delincuencia juve-

nil. Estas acciones facilitan el proceso de conocimiento de sus propias capacidades, fortalecen su autoestima y reconstruyen su autoimagen de forma positiva, de manera que le sirva como protección y contención ante los factores de riesgo a la violencia que enfrentan en la vida cotidiana. Este componente incluye charlas sobre diversos temas vinculados a derechos humanos, género, prevención de consumo de drogas y alcohol, sida, autoestima, etc., así como formación cívica e incluso, como sucede con el proyecto Nehemías, atención psicológica individual y familiar. En este proyecto, en particular, es interesante y novedosa la participación de *jóvenes modelos* en los procesos de capacitación ofrecidos a las y los jóvenes en conflicto con la ley. Estos jóvenes proceden de las mismas condiciones sociales que los beneficiarios; son víctimas de las mismas carencias, pero han podido enfrentarlas de manera positiva —*resiliente*— y, en algunos casos, son miembros activos de grupos de la iglesia. Estos modelos ofrecen a las y los jóvenes beneficiarios la oportunidad de conocer experiencias muy cercanas que demuestran que su cambio de vida es posible.

Componente recreativo. Este componente está presente, en especial, en los programas y proyectos de prevención primaria de la violencia. Sin embargo, puede considerarse como complementario en aquellas iniciativas que tienen objetivos de rehabilitación. Casi siempre se trata de actividades encaminadas a ofrecer espacios de entretenimiento para el tiempo libre. Este tipo de actividades incluyen organización de torneos y campeonatos deportivos (fútbol, baloncesto y, de manera reciente, hasta artes marciales). Son considerados como la puerta de entrada o el contacto de las y los jóvenes con la organización, sobre todo cuando se trata de prevención primaria o secundaria. En las experiencias revisadas, también se incluyen actividades encaminadas a fomentar el interés de las y los jóvenes en expresiones artísticas, como la pintura, el teatro, la danza y la literatura, entre otras.

Relación con la familia y la comunidad. Los programas revisados, sobre todo los que desarrollan acciones de prevención primaria, coinciden también en ofrecer un servicio que se extiende hasta el entorno más cercano al joven: la familia y, en algunos casos, la comunidad —Fe y Alegría y MOJE—, ya sea a través de visitas o de espacios de formación a los responsables, como las tradicionales escuelas de padres y madres. Este componente permite incluir otro de los actores clave en los procesos de rehabilitación y reinserción, ya que facilita la disponibilidad de recursos de contención frente a situaciones que pueden ocasionar episodios de reincidencia.

Algunos programas, especialmente aquellos con visión de prevención social o primaria, desarrollan este tipo de actividades en forma directa en los escenarios comunitarios, e incluyen en el trabajo a los adultos que están relacionados con la toma de decisiones que afectan a los y las jóvenes en sus entornos.

A manera de balance, los componentes comunes encontrados en la oferta programática de las diferentes experiencias analizadas, que pueden considerarse buenas prácticas, son, en primer lugar, la forma en que este tipo de programas se han creado (emergentes, reactivos), más que el contenido de cada programa o proyecto es la estrategia utilizada para su implementación, es la cercanía del personal encargado y la capacidad que cada propuesta tenga para adecuarse al proyecto personal de los beneficiarios, atendiendo las necesidades, los intereses, las limitantes e incluso la historia de cada uno, lo cual fortalece su capacidad de éxito. Esto se comprueba con el hecho de que a pesar de que a su egreso del programa los jóvenes no tengan garantías de insertarse laboralmente y que sean aceptados por la comunidad, el proceso en sí mismo de capacitación para el trabajo, la reincorporación a la escuela, el deporte y el arte favorecen su autoestima, les permi-

te conformar una imagen positiva de sí mismos, a través del reconocimiento de sus capacidades y de la observación de sus logros personales, así como plantearse metas a mediano y largo plazo. De hecho, los logros señalados por los implementadores de este tipo de iniciativas se orientan hacia estos puntos. Merece atención particular la novedosa inclusión de los modelos positivos que está desarrollando el Proyecto Nehemías.

f. Logros

Como se advirtió antes, la debilidad más sensible de las iniciativas implementadas es la falta de recursos para medir su impacto y para definir sus alcances. A través de las entrevistas realizadas se encontró que para los encargados, los principales logros de los programas son: el aumento de cobertura geográfica y del número de beneficiarios, la ampliación de la oferta, la inclusión de otras especialidades en los talleres, entre otros. Otros señalan, aunque a partir de percepciones, aspectos más cualitativos que podrían denotar algún tipo de impacto en el fenómeno de violencia juvenil. Sin embargo, no aportan respaldos que consoliden sus declaraciones. Señalan, por ejemplo, la disminución de los índices de violencia en las áreas geográficas de atención, la reducción de la participación de más jóvenes en violencia y otros logros que refieren cambios en sus historias personales, los cuales tampoco es posible verificar por la falta de seguimiento, como el abandono del consumo de drogas o su reintegración familiar o laboral, entre otros. Esta debilidad con la que plantean sus logros se relaciona directamente con la falta de monitoreo y sistematización de las intervenciones.

En relación con el PIDB y de acuerdo con las sistematizaciones disponibles, Rodríguez (2005b, p. 13) señala que los impactos logrados han sido muy significativos (tasas de reincidencia en la comisión de delitos, por ejemplo,

muy bajas entre los jóvenes participantes) y que las sistematizaciones disponibles (Cuerno, L.; y Olan, E. Clavel, 2004; y Pérez, A; Miranda, L.; Méndez, M., 2002) identifican varias “claves” de éxito, entre las que se destacan: (i) la formación laboral, que debe centrarse en oficios y destrezas de directa e inmediata utilidad práctica, en el marco de la vida cotidiana de las y los jóvenes participantes; (ii) la capacitación laboral, pues hay que brindar formación social en términos de valores y habilidades para la vida; (iii) el acompañamiento de los procesos de inserción laboral de las y los jóvenes, a sabiendas que son caminos de ida y vuelta, plagados de obstáculos por enfrentar y superar; (iv) una práctica laboral real (que acompaña a la capacitación), que genere ingresos para las y los jóvenes; (v) el fomento de empatías entre instructores (no docentes) y jóvenes, donde los primeros puedan ser “referentes” en muchos planos de manera simultánea y no simples transmisores de saberes y destrezas; y (vi) y el fomento en alto grado de las actividades “de joven a joven”, mediante el apoyo del desarrollo de liderazgos, la capacitación de multiplicadores jóvenes y el respaldo de los procesos grupales (más que los procesos individuales), etc.

g. Fuentes de financiamiento

Como la mayoría de ONG que conforman la muestra ampliada de este trabajo, el grupo de ONG identificadas que serán revisadas con más detenimiento dependen, de manera fundamental, de la cooperación internacional proveniente de ONG internacionales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Cooperación Técnica Sueca e instituciones multilaterales de cooperación, entre las que destacan diferentes agencias de Naciones Unidas. Existen cada vez más esfuerzos, definidos como terapéuticos, en los que los beneficiarios aportan económicamente para el desarrollo de sus propios procesos. Por ejemplo, en el caso del PIDB, la familia o el joven o la joven

debe aportar un fondo que constituye parte de un ahorro que se le entrega al beneficiario cuando egresa de la institución, es como un capital semilla para iniciar su proyecto personal.

Según los responsables entrevistados, esto genera compromiso y amplía las posibilidades de que los beneficiarios valoren los procesos en que participan, pero, como otras medidas, también restringen las posibilidades de acceso a las mismas, cuando no hay capacidades familiares para hacer este tipo de aportes.

Los costos de estos programas son variados, de hecho, las inversiones más altas las tienen las iniciativas con fines rehabilitativos en comparación con aquellas enfocadas en la prevención primaria, ya que requieren de servicios especializados e incluso, en algunos casos, se cubren, como sucede en el PIDB, los gastos de internamiento de las y los jóvenes. Es más, se reportan mensualidades que oscilan entre 2 195¹⁵ hasta 203 dólares¹⁶, costos que elevan de manera significativa las inversiones per cápita en este tipo de intervenciones, y las vuelven incosteables para las familias de donde provienen este tipo de jóvenes.

En resumen, las iniciativas de prevención y rehabilitación, impulsadas por las ONG, lejos de poder definirse de manera consistente como buenas prácticas, pero sí como más interesantes e innovadoras en El Salvador, son responsabilidad de las ONG que surgen alrededor de iniciativas inspiradas en un compromiso cristiano y espiritual,

15. Este costo corresponde a un programa en internamiento, que incluye servicio de gabinete psicopedagógico, antidoping, viáticos, ropa, estudios académicos, alimentación, salud, seguimiento familiar a través de visitas, *dossier* de documentación personal, evaluación psicométrica.

16. Cálculo a partir del costo de un curso de tres meses de duración. Incluye viáticos para transporte y comida.

impulsadas por un grupo de personas comprometidas por vocación con el servicio y, en algunos casos, con los jóvenes. Debido a esto se caracterizan por ser implementadas por personas que cuentan con una preparación técnica no especializada, pero con mucha voluntad y entusiasmo para estar cerca de las y los jóvenes. Ofrecen servicios personalizados que se desarrollan alrededor de oportunidades de formación para el trabajo, la escuela, las actividades recreativas, entre otras, sin articular, sobre todo en el caso de los programas de rehabilitación, al entorno cercano de los jóvenes beneficiarios. Además, son cercanas y físicamente se ubican en los lugares donde residen los jóvenes; ofrecen opciones a las carencias y abandonos de estos entornos; dependen de financiamientos de diferentes tipos de agencias de cooperación y/o solidaridad, los cuales, por lo general, son cortos y acotados a nivel territorial y no disponen de herramientas para *monitorear* y evaluar sus intervenciones.

6. *Pandillas y movimientos sociales*

De acuerdo con Pincheira Muga (2000), un movimiento social es un intento colectivo que promueve un interés común o asegura un objetivo compartido mediante acciones externas. Está dedicado a cuestiones políticas y sociales que buscan promover un cambio en los aspectos del orden social existente. Como ejemplo se tiene el movimiento feminista, el movimiento obrero y los movimientos ecológicos. Desde un enfoque de gestión, aparecen como prácticas sociales sistemáticas, capaces de crear mecanismos de gestión y producción de consenso.

Su labor está basada en presionar al poder político para el logro de reivindicaciones concretas o crear alternativas a las decisiones políticas, a través de acciones planificadas. Para efectos de este trabajo, se retoma la definición

propuesta por Raschke (en Giraldo, 1998), en la que el movimiento social se conceptualiza como un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles valiéndose de formas de acción variables.

Como agentes colectivos, los movimientos sociales deben ser pluralistas, heterogéneos, influidos por diversas tendencias y acciones diversas que superen las opciones y organizaciones que aglutina. En su carácter de agente movilizador, el movimiento social debe buscar transformar o conservar estructuras relevantes del sistema social, aunque, según Riechmann, no necesariamente debe buscar subvertir el sistema social establecido en su totalidad. A su vez, su carácter continuo implica que debe diferenciarse de episodios colectivos pasajeros suscitados en respuesta a hechos coyunturales. No obstante, este mismo autor advierte, en torno a su posible temporalidad, la posibilidad de que estos puedan, luego de un tiempo, desaparecer, debido a su institucionalización, o transformarse en una organización o en otro movimiento social. La integración simbólica hace alusión a la creación de una identidad colectiva como resultado de una identificación con la misma causa, con una clara conciencia de su misión (Giraldo, 1998, p. 3).

Durante la década de los ochenta, en el marco de una guerra civil, El Salvador se caracterizó por haber tenido uno de los movimientos sociales más grandes de América, en el que el movimiento de masas jugó un papel trascendental en la movilización de grupos y sectores sociales que propugnaban por una transformación sustancial del sistema económico y político excluyente, que caracterizó a las dictaduras militares de los setenta y ochenta. Luego de la finalización del conflicto armado, con la firma de los acuerdos de paz y la transición a la democracia, a partir

de los espacios de participación e inclusión propiciados por las reformas pactadas en los acuerdos, el movimiento de masas se recompuso en diferentes flancos de oposición (partidos políticos, ONG, etc.), que los concentró en acciones institucionales más focalizadas, por lo cual se debilitó su capacidad de acción reivindicativa más global. La resistencia de ciertos sectores económicos y políticos por implementar cambios sustanciales en el país y esta reconfiguración de las organizaciones facilitó que, con el paso del tiempo, algunos compromisos pactados en los acuerdos de paz no se concretaran y se convirtieran en meros postulados.

Después de esta etapa, la única acción colectiva que podría considerarse un movimiento social importante, aunque señalado como coyuntural, ha sido el liderado por los trabajadores de la salud, quienes, a partir de movilizaciones masivas, paros laborales y acciones de tipo jurídico, lograron modificar el curso de una reforma en el sistema nacional de salud, que propugnaba por la privatización de los servicios de salud pública. A la luz de los elementos teóricos y conceptuales básicos propuestos en relación con el tema de movimiento social y teniendo en consideración la experiencia de la sociedad civil organizada en ONG en la atención al fenómeno de las pandillas, se plantean, a continuación, algunas reflexiones que permiten perfilar la existencia o la necesidad de gestar un movimiento social que reivindique los derechos de las y los jóvenes, y coadyuve al fortalecimiento de la labor de las instituciones que trabajan en el tema.

En primer lugar, debe reconocerse que en correspondencia con la aparición y mayor visibilización de expresiones de violencia juvenil, como las maras y pandillas, y a partir de la experiencia desarrollada por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en materia de prevención y atención a este fenómeno, como las analizadas para efec-

tos de la presente investigación, han surgido, desde la década de los noventa, esfuerzos de coordinación impulsadas por estas entidades que proponen opciones de atención a la juventud en riesgo, motivadas por la necesidad de responder a este complejo fenómeno de manera integral.

En este contexto y frente a la ausencia de una institucionalidad que insertara el tema de la juventud y la prevención de la violencia juvenil en las políticas estatales, se crearon, a nivel central, una serie de espacios de concertación y coordinación interinstitucional que funcionaron bajo la modalidad de redes, orientadas a impulsar propuestas para una Política Nacional de Juventud, tales como el Comité de Niñez y Adolescencia, promovido por el Instituto Salvadoreño de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (ISNA); el Comité de Juventud, impulsado por el Ministerio de Educación con el apoyo de la Organización Interamericana de Juventud (OIJ); y el Grupo Permanente de Trabajo, conformado por organismos públicos, privados y asociaciones juveniles. Y existe otro, más reciente, facilitado por la Oficina de la Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Estas iniciativas funcionaron con cierta representación institucional como espacios de coordinación interinstitucional, pero se debilitaron y desaparecieron a lo largo del tiempo, debido principalmente a la carencia de una agenda común que los cohesionara, así como a la aparente marginalidad con que algunas instituciones participantes concibieron estos esfuerzos.

Otro espacio importante de coordinación interinstitucional, que a diferencia de las redes antes mencionadas se ha mantenido vigente desde su creación, en 1990, es la Red para la Infancia y Adolescencia (RIA), la cual surgió en el marco de una campaña regional contra el maltrato infantil, como un espacio de discusión y articulación interinstitucional donde participaron más de 60 entidades públicas y privadas. Debi-

do a que su labor ha estado focalizada en la difusión, promoción y defensa de los derechos de la niñez, la RIA ha sido la entidad de la sociedad civil organizada responsable de elaborar y presentar, ante el Comité de los Derechos de la Niñez, los informes alternativos del grado de cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño que Naciones Unidas solicita de manera paralela al informe oficial.

En el marco de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, la RIA propició espacios de discusión y debate, emitió pronunciamientos públicos y dedicó un apartado especial, en su segundo informe, alternativo a las políticas antimaras, destacando los retrocesos que las políticas represivas han generado en materia de justicia penal juvenil y de violación a los derechos humanos. A su vez, en el contexto del Plan, esta entidad presentó dos informes especiales sobre violencia y pandillas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se señaló la grave situación de los jóvenes. A su vez, solicitó a este organismo internacional la visita del relator de la niñez para verificar las condiciones de los centros de internamiento de menores y constatar los graves abusos que se cometieron en el marco de los planes antimaras. Como resultado de esta visita, la CIDH está elaborando un informe especial que será presentado al gobierno salvadoreño. Este nivel de incidencia, generado desde este espacio de coordinación, ha sido importante porque ha contribuido a poner a discusión pública los atropellos institucionales que el Estado cometió en el marco de estas políticas. No obstante tales acciones, la RIA no logró consolidar un auténtico contrapeso desde la sociedad civil, que lograra detener la continuidad de los planes Mano Dura.

Pese a que aglutina a un importante número de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas a la niñez y la juventud, a la RIA se le cuestiona, como espacio interinstitucional en el país, el no contar con un plan estra-

tégico que le dé continuidad a su acción, que le permita trascender de acciones coyunturales y reactivas, motivadas por eventos específicos, a una acción colectiva estratégica que logre generar incidencia y transformaciones sustanciales en las políticas orientadas a la niñez y adolescencia.

Por otra parte, a nivel municipal y frente al surgimiento de eventos o coyunturas que ponen en la agenda local el tema juventud, a partir de la participación de niños, niñas y jóvenes en hechos de violencia, se han desarrollado diferentes espacios de encuentro y coordinación interinstitucional, como los comités Pro-Niñez y Juventud locales, entre los que se encuentran la Red Local de Apoyo a la Niñez y Juventud de Mejicanos, la Microrregión Norte de San Salvador, El Comité Pro-Niñez y Juventud Tecleña y el Comité Pro-Niñez y Juventud de Sonsonate, entre otras. Estas experiencias de trabajo en red son intentos de buscar alternativas concertadas de prevención y atención de la violencia y delincuencia juvenil a nivel comunitario, que surgen como respuesta a la necesidad de ofrecer alternativas inmediatas e integrales a los problemas de la niñez y la juventud, utilizando los recursos y las capacidades instaladas de los diferentes actores locales.

Estos esfuerzos de coordinación surgen, tal y como se ha mencionado, por el convencimiento de la necesidad de aunar esfuerzos en respuesta a la complejidad de los temas que se abordan, según se expresa en la *Memoria de la Primera Jornada de Intercambio de Redes y Comités Locales de Apoyo a la Niñez, Adolescencia y Juventud* (2003, p. 5) [...] *de la comprensión del hecho que las diferentes problemáticas humanas poseen un origen y una dinámica compleja que exige la creación de respuestas que se construyan teniendo en cuenta esta realidad. Es decir, al aceptar el hecho que no se puede relacionar una sola causa con un problema particular, sino que se debe atender la interacción de variables que facilitan la generación de un entorno propi-*

cio para generarlo, se hace eminentemente necesario crear alternativas de respuestas integrales, lo que supone coordinación y trabajo en equipo de diferentes actores sociales. A su vez, se reconoce que la cooperación internacional coloca la coordinación interinstitucional como condición para el otorgamiento de financiamiento, lo cual ejerce presión en su conformación.

De acuerdo con la Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, estos comités o redes se visualizan como espacios de coordinación, de comunicación dialógica, de formación, de acción social local, de participación interinstitucional y multidisciplinaria donde confluyen los esfuerzos de diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, de carácter jurídico, educativo, de promoción social, de seguridad pública, empresarial, de servicio, de investigación, de salud, etc. (PNÚD y CSJ, 2003, p. 9). Vale la pena destacar que aunque estas redes han concentrado sus esfuerzos en crecer o animar iniciativas de prevención primaria, cuyos principales destinatarios son niños y niñas, dada la realidad de violencia juvenil que enfrentan los municipios, algunas se han visto obligadas a incluir en su agenda programática actividades de atención a jóvenes en conflicto con la ley y a jóvenes pandilleros, las cuales son casi siempre acciones aisladas de corta duración, debido a la falta de fondos y a la falta de una visión de largo plazo en relación con el tema. Asimismo ha incidido el poco respaldo institucional que la sociedad le da a las iniciativas de atención a estos grupos de jóvenes.

A su vez, estos espacios de concertación y articulación interinstitucional, al igual que los esfuerzos nacionales descritos antes, se han ido debilitando a lo largo del tiempo, minimizando algunos su perfil de actuación, debido a dificultades en la coordinación y organización, a los conflictos de protagonismo, al escaso apoyo de las municipalidades donde operan y a los limitados recursos técnicos y finan-

cieros que garanticen la sostenibilidad de sus acciones. Y, como señala Zetino (2005), en relación con estas experiencias de coordinación específicamente enfocadas de manera especial en la prevención de la violencia y delincuencia juvenil, esa potencialidad integradora y de coordinación presente entre las organizaciones encuentra, en sus mismos mecanismos de diversidad, los elementos de sus propios límites y dificultades. Perspectivas institucionales y modelos interpretativos profesionales tienden a crear paradigmas de acción e intervención preventiva bastante rígidos, generando controversias de diverso tipo: controversias de datos y de conocimientos en torno a conceptos básicos de la caracterización de la problemática y, por ende, controversias de principios de acción y tratamiento del problema de la delincuencia. Esto se refleja, por ejemplo, en la heterogeneidad de definiciones, denominaciones, clasificaciones y registro de un mismo hecho o fenómeno, o la no clasificación de fenómenos relacionados. Ejemplos de ellos son las diferentes concepciones o clasificaciones de violencia, tipologías de delito, maltrato infantil, homicidio, etc. que manejan las instituciones. Ello hace difícil la medición real de la magnitud del fenómeno, sus características y, en consecuencia, el diseño de las medidas, los programas y proyectos de acción y tratamiento. Al mismo tiempo dificulta la coordinación interinstitucional en el área de la prevención.

Por otro lado, ninguna de estas redes ha logrado incidir en la creación o en la aprobación de políticas locales para la niñez y la juventud. En la actualidad, algunas están enfocadas en fortalecer su institucionalidad y credibilidad como espacios representativos de articulación e incidencia en las políticas locales, para poder trascender al plano de la acción colectiva con repercusión en las políticas de atención a la niñez y juventud.

Ahora bien, en el marco de la implementación del Plan Mano Dura y las leyes antimaras, organizaciones de dere-

chos humanos y otras que trabajan con el sector juventud se pronunciaron contra las medidas gubernamentales, principalmente porque estas afectaron muchísimo los programas de prevención y atención a la violencia juvenil que se estaban llevando a cabo, debido al constante acoso y persecución policial del cual eran objetos los jóvenes beneficiarios.

Así, en este contexto de graves violaciones a los derechos de los jóvenes, surgieron diferentes espacios *ad hoc* de discusión y coordinación entre organizaciones de la sociedad civil para formular, de manera colectiva, medidas que pudieran detener la continuidad del Plan y las violaciones a los derechos que el mismo supuso. No obstante, ninguna de estas iniciativas logró trascender al plano de una acción colectiva sostenida. Esto se debió, en primer lugar, a que las instancias gubernamentales no ofrecieron una apertura real que facilitara el intercambio de propuestas de solución. Por otro lado, estos esfuerzos no han dejado de ser prácticas emergentes de movilización social y denuncia, caracterizados por acciones dispersas, temporales y con visión cortoplacista.

Sin embargo, la avalancha de críticas y denuncias públicas hechas por las diferentes entidades, algunas de las cuales se hicieron ante organismos internacionales, presionó al gobierno el cual convocó a diferentes organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales, vinculados a temas de seguridad, justicia, derechos humanos y juventud, a diferentes mesas de discusión para abordar el fenómeno de las pandillas y la delincuencia en El Salvador. Las llamadas mesas de concertación, convocadas por el Ministerio de Gobernación, reunieron a un total de 134 organizaciones públicas y privadas. Pese a que este espacio pretendió ser de concertación, para muchos participantes solo constituyó la oportunidad de hacer catarsis respecto a la problemática juvenil. Durante ese

espacio se puso en evidencia la falta de coordinación, la ausencia de metodologías consensuadas para atender el fenómeno, la duplicidad de esfuerzos existentes entre las organizaciones que trabajan el tema, pero sobre todo dejaron en evidencia la ausencia de políticas públicas para la atención de estos grupos. La sistematización de estas discusiones terminaron constituyendo parte de los fundamentos del Plan Mano Amiga y el Plan Mano Extendida que, meses más tarde, anunciara la administración del presidente Antonio Saca.

Aunque se valora como un logro importante, a partir de las propuestas de los participantes, la incorporación al Plan Mano Dura de los componentes de prevención, rehabilitación y reinserción, en opinión de muchos solo fue una estrategia para frenar y aplacar la lluvia de críticas dirigidas hacia el Gobierno. Asimismo lo consideraron un espacio a partir del cual se justificaron y ampararon, bajo el escudo de la concertación, algunas reformas penales violatorias de los derechos y libertades civiles que han sustentado el accionar policial contra las pandillas y los jóvenes en conflicto con la ley.

Luego de finalizada la consulta, desde la sociedad civil no se articuló ningún movimiento social alternativo que *monitoreara* el seguimiento y la incorporación de las propuestas hechas por las organizaciones participantes, lo cual explica, en parte, por qué no hay ningún tipo de reacción de este sector a pesar de que, a la fecha, los Planes Mano Amiga y Extendida no se han logrado concretar como estaba previsto. Por otra parte, estos planes tampoco prevén retomar prácticas y experiencias exitosas que algunas organizaciones han desarrollado en el ámbito de la prevención y reinserción, lo que dice mucho en torno a la falta de voluntad gubernamental de incidir concertada y eficazmente en el fenómeno de las pandillas.

Un año más tarde, frente a la imparable ola de asesinatos que está azotando al país, que pone en evidencia la ineffectividad de los planes de manodurismo en el combate a la delincuencia, el Ministerio de Gobernación instaló un Consejo Consultivo de Seguridad Pública. Por convocatoria del gobierno participan diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tal y como se hizo en las mesas de concertación, con la finalidad de buscar de nuevo respuestas a las pandillas juveniles y al incremento de los homicidios.

En resumen, puede añadirse que, pese a que fenómenos como la violencia juvenil y su expresión más visible, las maras o pandillas, se han exacerbado y se han vuelto más complejas a lo largo del tiempo y al surgimiento de diversas iniciativas de atención a la problemática por parte de entidades privadas, en El Salvador de la posguerra no se han gestado movimientos sociales o espacios de articulación permanentes que propongan e inserten, desde la sociedad civil organizada, alternativas sostenibles que desafíen las posturas tradicionalmente represivas adoptadas por los gobiernos de turno y que cuestionen, además, las decisiones que omiten la formulación de políticas que atiendan las necesidades vinculadas a las causas que generan y mantienen la violencia, como las surgidas en el tema de género por parte de los movimientos de mujeres. Esta debilidad de la acción colectiva ha estado relacionada con la relativa fragilidad de algunos de los esfuerzos hechos en materia de prevención y atención de la violencia juvenil y de las pandillas, muchas de las cuales son iniciativas esporádicas, de limitado alcance y corta duración debido a limitaciones de índole financiera. Por otra parte, pese a que, hoy en día, la coordinación interinstitucional es para muchas de las agencias de cooperación un requisito para acceder a los financiamientos, esta surge generalmente de forma circunstancial y muchas veces forzada frente a eventos o hechos coyunturales en los que la realidad se impone.

Algunas de las dificultades que enfrentan las ONG para realizar el trabajo coordinado son, entre otras, la fragmentación social de muchas de ellas, las cuales deben competir con sus similares para acceder al apoyo de las agencias de cooperación; a ello se vinculan, además, los conflictos de protagonismo institucional. Por otra parte, la corta temporalidad con que se inserta el tema en muchas de las agendas institucionales, afecta la participación permanente de algunas organizaciones como interlocutoras activas en los espacios de coordinación.

A pesar de las prácticas innovadoras que muchas de las organizaciones que trabajan con jóvenes pandilleros y jóvenes en riesgo han desarrollado, la falta de continuidad y solidez en el trabajo coordinado ha incidido, en forma negativa, en la consolidación de un movimiento social sostenido que reivindique los derechos de las y los jóvenes frente a las estrategias punitivas utilizadas, de manera tradicional, por el Estado. No obstante, debe valorarse como positivo el que pese a que muchos de estos espacios de coordinación para abordar el tema de pandillas no hayan logrado perdurar y trascender en el tiempo, han propiciado una mayor comprensión del fenómeno, lo cual, a diferencia de hace unos años, ha cuestionado las estrategias de intervención diseñadas para abordarlo.

Pero retomando las características propuestas por Riechmann para definir los movimientos sociales, esta vez aplicada a las iniciativas surgidas en respuesta a la violencia juvenil y a las pandillas, se puede sostener que, en el país, ninguna de estas acciones logró generar un movimiento social en estricto sentido. De hecho, ninguna de las iniciativas señaladas se han definido a sí mismas como movimientos sociales, sino más bien como redes, espacios de coordinación o interlocución que, en la mayor parte de los casos, aspiran a un estatus legal que les brinde autonomía jurídica y financiera, corriendo el riesgo de constituirse en

una ONG más. Este hecho contrasta con el bajo grado de *especificación de roles* que distingue al movimiento social de las organizaciones formales.

Por otro lado, en estos esfuerzos no se distingue ninguna *identidad colectiva* que los agrupe de forma simbólica como una unidad. Cada institución trata de preservar su espacio, cuidar sus intereses y no perder visibilidad pública. Sin embargo, debe señalarse que entre ellas hay claridad respecto al actor social que se enfrenta, cómo actúa este frente al problema que las aglutina y cómo reacciona delante de sus propuestas. Pese a ello y a sus constantes desaciertos, la mayor parte de iniciativas no se han replanteado, de manera creativa, mecanismos de incidencia que busquen provocar, impedir o anular un cambio social. A su vez, muchas se caracterizan por ser reactivas, adolecer de continuidad y tener carácter temporal y un efecto movilizador que se activa y desvanece delante de determinadas coyunturas.

En este marco y teniendo en cuenta: (a) la complejidad de un fenómeno como el de la violencia juvenil, (b) la claridad que tienen los diferentes actores involucrados respecto a los temas que se necesitan atender y a la forma en que los mismos se deben implementar para lograr su transformación positiva, (c) la experiencia capitalizada por las ONG que han logrado desarrollar experiencias novedosas en su abordaje y (d) ante la postura clara del Gobierno y del partido en el poder de continuar utilizando este tema para fines político electorales, es urgente contar con un movimiento social que se articule de forma sostenida alrededor del tema juventud que no solo reivindique los derechos de las y los jóvenes de pandillas, quienes apenas constituyen un sector de este importante grupo poblacional. Un movimiento social de esta naturaleza debería estar constituido, en primer lugar, por los mismos jóvenes, así como por instituciones que trabajan en beneficio y en la

reivindicación de sus derechos, lo cual le daría un carácter plural y heterogéneo. Asimismo debería trabajar por equilibrar oportunidades e introducir a la o al joven como actor estratégico de su desarrollo personal y el de su comunidad. A su vez, desde este espacio se podría aspirar a insertar de forma transversal, pero con visibilidad, el tema de juventud, cuestionando la visión adultocéntrica que prevalece sobre todo en las esferas de decisión, generando con ello una nueva forma de relación intergeneracional en beneficio de toda la sociedad.

Por otra parte, este movimiento social debe centrar su atención en la defensa y reivindicación de los derechos de las y los jóvenes, por lo que las violaciones a sus derechos debe ser un tema central en la agenda de su acción colectiva. Esto permitirá contextualizar las acciones en el marco de los derechos que les son inherentes y podrá deslegitimar la idea de que las iniciativas a su favor son privilegios o prerrogativas que otorgan los gobiernos de turno o el Estado. A su vez, esto permitirá retomar en la agenda nacional el tema de juventud desde la perspectiva de sus derechos, adoptada formalmente por el Estado salvadoreño ante organismos internacionales. Así planteado, este espacio permitiría también garantizar que, en los casos que se requiera, el Estado pueda ejercer el control en un marco de legalidad y respeto.

7. Reflexiones finales

Durante los últimos años, el fenómeno de las pandillas juveniles se ha transformado. Muchos afirman que ha sufrido una especie de proceso de mutación que lo ha vuelto más complejo y ha acercado a sus miembros a un perfil que despunta características criminales. La explicación de esta transformación encuentra argumentos en factores de índole diverso, entre los que destacan variables asociadas

a su propia dinámica, como las articulaciones de algunos de sus miembros con esferas del crimen organizado, la asunción de roles específicos dentro de estas organizaciones, así como factores de índole político o institucional que, directa o indirectamente, han contribuido a configurar la forma actual del fenómeno, sin desmeritar el efecto mediático de una campaña enfocada, en los dos últimos años, en colocar a las pandillas como las principales responsables del incremento de la violencia homicida en el país, a pesar de que no es posible sostener, según se ha planteado en este trabajo, argumentos que comprueben su directa vinculación.

No se puede negar que, en El Salvador, el tema de pandillas juveniles está permanentemente ligado, en el discurso oficial y en la percepción ciudadana, a la sensación de inseguridad. No es remoto, por los resultados de este trabajo, que el crecimiento y la transformación de estos grupos se deban al tipo de tratamientos privilegiadamente represivos y manoduristas que se han implementado en los últimos años, así como a la consciente omisión de políticas, programas y acciones con énfasis preventivos e integrales, que apunten a enfrentar las causas más estructurales que le subyacen. Es más, pese a la importancia que se le da al tema, no ha gozado, ni desde la seguridad pública ni desde la prevención, de recursos consistentes para enfrentarlos. De hecho, los únicos recursos financieros que, en apariencia, se han asignado de forma concreta, han servido para mantener un despliegue publicitario de las acciones encaminadas a reprimir este fenómeno juvenil. Al momento de redactar este capítulo, ninguna institución involucrada en el control (PNC y Fuerzas Armadas) y en la implementación de los planes preventivos y de rehabilitación (Secretaría de la Juventud y el Consejo Nacional de Seguridad Pública) reporta una asignación presupuestaria extra para realizar las acciones que les han sido encomendadas: tanto el Plan Mano Dura y Súper Mano Dura se han ejecutado haciendo

uso de economías de las instituciones implementadoras, y en el caso de la Mano Amiga y Mano Extendida, todavía se encuentran en una fase discursiva, sin planes ni acciones que las concreten, sin intenciones claras y sin presiones para que sean operativas a corto plazo.

El hecho es que, por algunas de estas causas o por la conjugación de las mismas, El Salvador se encuentra frente a un fenómeno social juvenil, que además de atentar y preocupar a la población, en general, desborda las capacidades institucionales de atención y contención. Esta situación obliga a quienes desarrollan acciones serias en este campo, a proponer modelos revisados y realmente alternativos de atención que contemplen, por un lado, la transformación de este fenómeno social y no desestimen el interés político por que las pandillas sigan preocupando a los y las salvadoreñas, ya que, en definitiva, ese escenario así configurado incide, de manera directa, en las posibilidades reales de impactar el fenómeno de forma positiva.

No obstante, como se ha señalado en este trabajo, es importante recalcar que si bien algunos miembros de pandillas *han avanzado* hacia grupos con características criminales, esto no debe generalizarse a todas las pandillas y a todos los miembros de estos grupos en el país. Por otro lado, a pesar de que estos jóvenes constituyen el grupo más reducido en el ámbito criminal, no cabe duda que son el más visible y el más vulnerable.

Ante la necesidad de disponer de un modelo de atención, es importante retomar, en estas últimas reflexiones, que un problema complejo, como el de las pandillas juveniles, requiere de acciones que estén acordes a la complejidad de las mismas. Es decir, que ninguna institución por si sola ni el Estado ni el Gobierno ni la sociedad civil organizada en ONG podrán, aisladas, ofrecer una respuesta desde sus propias capacidades. En tal sentido, es necesaria una articulación, una coordinación de diferentes es-

fuerzos y recursos para que sea posible. Todos los estudios sobre este fenómeno hacen énfasis en la necesidad de coordinar y desagregar los aspectos que, al articularse, ofrecen posibilidades de incidir en el fenómeno, incluyendo factores que van desde lo individual, las relaciones personales cercanas, la familia, los espacios públicos, el trabajo, los vecindarios y las comunidades, hasta factores culturales, sociales y económicos que contribuyen a la generación de violencia.

Se rescata que delante de la oferta represiva del Gobierno para atender la violencia juvenil, las ONG han ofrecido, desde su despunte como problema social, una respuesta que, por un lado, ha facilitado, a partir de la comprensión seria del fenómeno, la visualización del potencial creciente de esta problemática, de los factores asociados a sus causas, así como del desarrollo de importantes experiencias, tanto en el área de la prevención primaria como terciaria. Estas ONG han ofrecido alternativas que, de alguna manera, han atendido los vacíos gubernamentales que, tanto en este tema como en otros, las y los jóvenes salvadoreños han enfrentado. Algunas experiencias han sido cercanas, humanas, con alto contenido empático y orientadas a generar condiciones, aunque locales, focalizadas y muchas veces temporales que apuntan a la creación de respuestas que tengan en cuenta los derechos de los y las jóvenes.

Es lamentable que el esfuerzo de la mayor parte de estas instituciones no ha sido, a lo largo de los años, lo suficientemente consistente, articulado y sistematizado para lograr impactar y detener o reorientar la transformación de este fenómeno, ya que, a pesar de que se disponen de experiencias que pueden considerarse innovadoras, las oportunidades de diálogo entre estas instituciones y el Gobierno han sido estrechas y obstaculizadas por la falta de confianza que existe entre ellos. El único impacto que han logrado algunas ONG, es que ciertas instancias del Go-

bierno (ISNA, CNSP, Secretaría de la Juventud) compren sus servicios y, por lo tanto, les permitan continuar beneficiando a más jóvenes, lo cual, de alguna manera, indica el reconocimiento de su trabajo y sus resultados. Sin embargo, la retroalimentación desde estas experiencias para quienes toman decisiones sobre este tema es casi nula, lo cual coloca sus acciones a un nivel de activismo. Como ya se señaló, han existido espacios de encuentro, de intercambio de experiencias, pero sin resultados tangibles, como sucedió con las Mesas convocadas por el Ministerio de Gobernación, en junio de 2004, que, según la percepción de quienes participaron, más que favorecer la concertación, sustentó la desconfianza por la frustración de la no acción.

Es interesante observar que en lugar de que el fenómeno pandilleril se haya ido transformando por influencia de las ONG, lo que en la práctica ha cambiado es el quehacer de este tipo de organizaciones, a partir de las diferentes coyunturas que ha experimentado el tema de pandillas en el país. Así, hoy en día, la oferta se orienta a ofrecer alternativas de rehabilitación más que de prevención. Los cambios observados en varias de estas ONG probablemente estén vinculados a lo que se ha señalado como una de sus principales debilidades: la capacidad de sostenerse a sí mismas. Esto hace que estas organizaciones se muevan al tenor de las posibilidades de financiamiento, que se encuentra, por lo general, en los temas y las coyunturas que logran impactar en la opinión pública, las cuales no se vinculan necesariamente con las causas, sino más bien con los síntomas o las expresiones de la violencia juvenil.

Entre las ONG existen, sin embargo, experiencias que han logrado alcanzar resultados respetables o alguna tradición en la atención de jóvenes miembros de pandillas, iniciativas que han desarrollado prácticas que, en la actualidad, se pueden considerar innovadoras y con mucho potencial de éxito. Una característica común de este últi-

mo tipo de organizaciones es que su trabajo se encuentra fundamentado en lo que podría definirse como espíritu de servicio, al contar con operadores que están comprometidos, personal o pastoralmente, con los jóvenes; que compensan sus frecuentes debilidades técnicas con entusiasmo, compromiso y mucha confianza en los grupos que atienden; que son cercanas física y emocionalmente a las carencias y marginación a las que se enfrentan los y las jóvenes miembros de pandillas. Estas características son un componente fundamental de sus buenas prácticas o sus prácticas innovadoras, entre las que destacan las iglesias y otras ONG con espíritu u origen pastoral. Esta situación es interesante y merece una investigación más detallada, sobre todo cuando se repara en el interés reciente de iglesias más fundamentalistas, que pueden estar motivadas a perfilarse como oportunidades de salvación para los jóvenes, lo cual, por un lado, garantiza más fieles y una buena proyección social.

Estas ONG han desarrollado experiencias enfocadas en el fortalecimiento de los jóvenes para enfrentarse a los entornos hostiles en los que abundan factores de riesgo. Según Rodríguez (2005, p. 18), esta práctica, que puede interpretarse como un *enfoque de salud pública*, ha logrado concretar importantes aportes al diseño de políticas públicas. Además de esto, también ha enfrentado limitaciones importantes, en la medida en que los factores asociados que se tienen en cuenta (individuales, relacionales, comunitarios y sociales) no incorporan, de manera rigurosa, los aspectos más directamente vinculados con el poder (económico y político) que, en general, tienen una influencia decisiva en el desarrollo de las diferentes formas de violencia conocidas e incorporadas en las tipologías conocidas. En realidad, la incidencia en los factores de riesgo y en los protectores se concibe, en la práctica, desconectada de la dinámica del poder, y esto limita el éxito en las acciones desplegadas.

Estas mismas características se encuentran en las diferentes iniciativas de coordinación instaladas, en las que han participado tanto las ONG como las instituciones gubernamentales, en busca de las mejores formas de enfrentar este fenómeno social. Estas han sido de carácter coyuntural, efímeras, no han logrado acordar objetivos ni planes de trabajo comunes, ni siquiera a corto plazo, pese a que al encontrarse identifican con rapidez coincidencias en relación con la comprensión del fenómeno y la necesidad de articular y coordinar, para crear una acción que sea coherente con la complejidad del problema que enfrentan. Reivindican temas puntuales en momentos puntuales, no han sido sostenibles a lo largo de los años ni se pueden contar acciones concretas sensibles que hayan afectado, de alguna manera, el tema de los derechos juveniles.

No cabe duda que frente a un problema de dimensión fáctica y/o perceptiva, que representa en la actualidad el fenómeno de las pandillas juveniles, la consolidación de un movimiento social es realmente necesario y urgente. Esta acción colectiva debe orientarse a establecer, en primer lugar, una discusión seria en relación con los factores asociados a la generación, complejización y reproducción de las pandillas en el país; debe generar propuestas que partan del análisis de experiencias o modelos desarrollados, evaluados, sistematizados, que demuestren con datos su impacto y presionen al gobierno, por sus buenos resultados, a considerar su aplicación, así como la vigilancia responsable de las acciones emprendidas por instituciones del Estado y las ONG

Esto pasa por la necesidad de profesionalizar el trabajo de las ONG, mejorar su capacidad de conceptualización del fenómeno juvenil, el diseño, la implementación, el *monitoreo*, la evaluación y sistematización de programas que puedan constituirse en referentes novedosos de atención al fenómeno de la violencia juvenil. Sin embargo, es importante

que esta acción social se inscriba en un marco más amplio que se construya e identifique con el tema juventud, solo así, los y las jóvenes pandilleros tendrán la oportunidad de ser considerados desde el discurso y no vistos como grupos marginales que merecen atención especial, el cual termina por excluirlos.

Los y las jóvenes pandilleros no dejan de ser más que la expresión y el síntoma más visible de una situación de exclusión que agobia al sector de población más importante del país, en términos políticos, demográficos y económicos. Innumerables estudios comprueban el vínculo estrecho que tiene la violencia juvenil con privaciones de carácter estructural, como el desempleo, la deserción escolar, la cuestionable calidad académica, la pobreza y el abandono social. De tal manera que un movimiento social que se plantee con seriedad el tema de las pandillas, no puede dejar de inscribir esta causa en el tema juventud como el componente que abarca más.

Reivindicar y vigilar el cumplimiento de los derechos de la juventud significa conocer la realidad, la vulnerabilidad en que se encuentra más de la mitad de la población salvadoreña, tener en cuenta la necesidad de atender la omisión de políticas públicas que velen por sus oportunidades, derechos y obligaciones como sujetos sociales. En un marco así, las medidas preventivas, de atención, control y contención son necesarias, siempre y cuando sean aplicadas en el marco de la legalidad.

Asimismo, en vista de que el movimiento social propuesto no será suficiente para concretar los cambios requeridos en el tema de juventud, es necesario que, desde el Gobierno, se disponga de una estructura institucional que sea responsable de coordinar las acciones del Estado y de la sociedad civil, en torno al tema de prevención de violencia y delincuencia juvenil, la cual debe superar la sola nominación, es decir, que se le deben adjudicar los recursos

humanos, suficientemente calificados, sin intereses políticos y con la experiencia necesaria para poder animar una experiencia de este tipo, y los recursos materiales requeridos para una acción de este tipo. Esto es importante, ya que facilitaría disponer de consensos en las definiciones conceptuales, en las propuestas y en los métodos, así como en las prácticas institucionales a favor de las y los jóvenes, concentrando elementos de calidad para la formulación de políticas que tengan en cuenta los derechos de los jóvenes.

Una propuesta interesante, que debe ser revisada con más detenimiento, es la que presentó la Oficina de la Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, en 2004, al Ministerio de Gobernación, denominada “Juventud en desarrollo”. De no tomar medidas como las propuestas y frente a la rapidez con la cual se transforma el fenómeno pandilleril, no cabe duda que se podría estar frente a un nuevo movimiento social juvenil criminal que subvierta, por la vía de la violencia armada, el orden social establecido, lo cual generaría condiciones en las que un nuevo conflicto en El Salvador sería posible, ya no motivado por ideales de cambio social, sino como una respuesta instintiva y defensiva, frente a la falta de alternativas y a la represión ejercida por los gobiernos ante la juventud excluida.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2004). “El manodurismo y las políticas de seguridad”. En Asociación Bienestar Yek Ineme. *El Plan Mano Dura y la Ley Antimaras*. Materiales para la Discusión No. 20, San Salvador.
- Álvarez-Solís, F.; y Martín, P. (1999). *El papel de las ONG salvadoreñas en la reconstrucción de postguerra*. www.developmentinpractice.org
- Antezana Rimaza, P. (1998). “En busca de una legislación que fortalezca la participación y la acción de la sociedad civil”.

- En Fundación Arias para la Paz y el progreso. *Marco jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica*. www.arias.or.cr/documentos/legalONG/cap1.htm
- Bobbio, N. (1988). "Sociedad civil". En *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Editorial Plaza y Gómez, Madrid.
- Carranza, M. (2004). "Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador". En ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN-DIRINPRO (Eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación*, Volumen III. UCA publicaciones, Managua.
- Cruz, J. M.; y Portillo, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. UCA Editores, San Salvador.
- Cruz, J. M.; y Santacruz, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. IUDOP-UCA, San Salvador.
- Cruz, J. M.; y Carranza, M. (2005). *Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador*. San Salvador (mimeo).
- Cruz, J. M.; (2005c). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red*. San Salvador (mimeo).
- Cuerno, L.; y Olan, O. (2004). *Atención en el Polígono Industrial Don Bosco para jóvenes en alto riesgo y en conflicto con la ley*. UNICEF, San Salvador.
- Dirección General de la Policía Nacional Civil. (2004). *Plan "Super Mano Dura"*. San Salvador (mimeo).
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2004). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, Ministerio de Economía. San Salvador.
- Foley, M. W. (1995). "Las ONGs y la sociedad civil en El Salvador". En Guido Béjar, R. y Roggenbuck, S. *Sociedad participativa en El Salvador*. San Salvador.
- FLACSO y otros (2004). *Diagnóstico preliminar sobre el fenómeno de la violencia estudiantil interinstitucional en el área metropolitana de San Salvador y modelo programático de prevención e intervención para disminuir esta forma de violencia*. San Salvador (mimeo).
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (1998). *Marco jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica*. San José, Costa Rica.

- FUNDAUNGO (2004). *Estrategia de seguimiento de la sociedad civil al Plan de Acción de Québec en El Salvador. Informe Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras)* www.sociedadcivil.org
- González, V. (1992). *Las organizaciones no gubernamentales (ONG's): una nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña*. Prisma, San Salvador.
- Giraldo Moreno, J. (1998). *El nunca más como movimiento social*. En www.javiergiraldo.org
- IUDOP, FUNDAUNGO (2002). Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana a nivel nacional, municipal y zonal. Informe final, San Salvador.
- Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro. Decreto No. 894. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.
- Ley Penal Juvenil, reformada por Decreto Legislativo No. 395, de fecha 28 de julio de 2004, publicado en el *Diario Oficial*, No. 143, Tomo 364, el 30 de julio de 2004.
- Martín-Baró, I. (1992). *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*. UCA Editores, San Salvador.
- Mata Tobar, V. H. (1998). "Capítulo El Salvador". En Fundación Arias para la Paz y el progreso. *Marco jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica*. www.arias.or.cr/documentos/legalONG/cap46.htm
- Molina, F. (2005b). *Defunciones por homicidios. El Salvador años 2003 y 2004*. Corte Suprema de Justicia, San Salvador.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2004). *Informe la violencia, un problema de salud pública*.
- Pérez, A; Miranda, L.; Méndez, M. (2002). "Polígono Industrial Don Bosco. Un paradigma Educativo". En *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de casos en América Latina*. UNESCO, París.
- Pincheira Muga, A. (2000). *Movimientos sociales y masonería*. www.revistaoccidente.cl
- Policía Nacional Civil (2003). Plan Particular de la Policía Nacional Civil contra las pandillas. San Salvador (mimeo).
- Portillo, E. (2005). "Maras no son la principal causa de violencia, según la misma PNC". www.elfaro.net/Programas/Buscar/DetalleNota.php?IDNota=2047%20
- PNUD y CSJ (2003). *Memoria de la 1er Jornada de Intercambio de redes y comités locales de apoyo a la niñez, adolescencia y juventud*. San Salvador.

- PNUD (2003). *Violencia. Programas de prevención y atención*. Directorio. San Salvador.
- PNUD (2003). *Informe sobre el desarrollo humano de El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Ponce, M.; y Preza, W. (2004). *Sistematización de resultados del taller escuela sin violencia*. División de Servicios Juveniles y Familia de la Policía Nacional Civil. Documento final, noviembre de 2004.
- Rodríguez, E. (2005a). *Juventud, desarrollo y democracia en América Latina: nuevos enfoques para las políticas públicas en tiempos de gobiernos neo-progresistas*. San Salvador (mimeo).
- Rodríguez, E. (2005b). *Juventud y violencia en América Latina: un balance comparado del conocimiento acumulado y de las estrategias de intervención ensayadas*. FLACSO, San Salvador (mimeo).
- Samayoa, S. (2004). La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública. Programa Sociedad Sin violencia, PNUD. www.violenciaelsalvador.org.sv
- Santacruz, M. L. (2005). "La solidaridad violenta de las pandillas callejeras: el caso de El Salvador". En Nelson Portillo, Mauricio Gaborit y José Miguel Cruz (Eds.), *Psicología social de la posguerra. Teoría y aplicaciones desde el Salvador*. UCA Editores, San Salvador (pp. 352-393).
- Santacruz, M.; y Concha-Eastman, A.(2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador.
- Santacruz, M. L.; y Cruz, J. M. (2001). "Las maras en El Salvador". En ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP (Comp.), *Maras y pandillas en Centroamérica*, Vol. I. UCA Publicaciones, Managua (pp. 15-107).
- Secretaría de la Juventud (2005). *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*. Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- Secretaría de la Juventud (2005). *Informe de resultados. Encuesta Nacional de Juventud. Estudio de base Jóvenes 2005*. Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- Smutt, M.; y Miranda L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. UNICEF/FLACSO, San Salvador.
- Tenorio, O.; y Varela, G. (2005). "Radiografía del fenómeno de las maras". *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2005, pp. XI-XVI.

- Zamora Rivas, A. (2004). *Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador*. FUNDE, Astaciodiseño, San Salvador.
- Zetino Duarte, M. (2005). La práctica institucional de prevención y atención de la violencia y delincuencia juvenil, potenciales y dificultades. Reflexiones a partir del diplomado sobre prevención y atención de la violencia juvenil. PNUD, Cooperación Italiana (mimeo).

144-blanca

Respuestas de la sociedad civil al fenómeno de las maras y pandillas juveniles en Guatemala

Lourdes Hum
Leslie Ramos
Iván Monzón

Instituto de Transformación de Conflictos
para la Construcción de la Paz en Guatemala
Universidad Rafael Landívar

1. Introducción

1.1. Guatemala en los albores del siglo XXI

Guatemala arribó al siglo XXI contando con una población sumamente joven. En el 2002, el 49 por ciento de la población tenía menos de 18 años de edad (Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación, 2003). Al mismo tiempo, el país se enfrenta con el hecho de que el 56 por ciento de la población se encuentra en condiciones de pobreza y el 16 por ciento en extrema pobreza. Entre esta población se encuentra que las dos terceras partes de las personas menores de 18 años están por debajo de la línea de pobreza (Banco Mundial, 2003, p. 40).

La población más joven se enfrenta a serios problemas, como desnutrición y la falta de educación. El 80 por ciento de la desnutrición infantil se concentra en la población pobre. En el caso de la educación, el promedio de escolaridad

dad apenas alcanza 4.3 años, lo cual caracteriza a Guatemala como un país de ‘educación primaria’. Cabe mencionar que aunque el Banco Mundial señala avances en materia de la matrícula escolar, siempre es a favor de los “no pobres”.

Respecto al acceso a servicios básicos (electricidad, agua potable, saneamiento y comunicaciones), este es poco equitativo y está limitado por factores económicos. De hecho, Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina, y se ilustra con el hecho de que la quinta parte de la población con más recursos consume el 54 por ciento, en tanto que la quinta parte más pobre representa tan solo el 5 por ciento del consumo.

Además de los problemas de tipo socioeconómico que generan conflictividad, también existen tareas pendientes derivadas de la finalización del conflicto armado interno que demandan atención en una variada gama de aspectos sociales, políticos y culturales.

1.2. Herramientas teóricas para entender el fenómeno de las maras y pandillas: la tríada conceptual violencia-conflicto-paz

La violencia es quizá uno de los fenómenos sociales que, en términos de su origen y naturaleza, plantea una polémica discusión aún no resuelta. Existen al menos dos claras posiciones para explicarlo, entre muchas otras. Algunos autores afirman que la violencia se encuentra en la naturaleza del ser humano y, por tanto, es inherente a la vida en sociedad¹. Otros, por el contrario, asumen que es el resultado de los procesos de socialización y, por ende,

1. El autor ubicado en esta corriente teórica fue Sigmund Freud.

es aprendida, no deviene de la naturaleza como condición biológica o genética.

Si bien la violencia está presente tanto en los grandes eventos de la historia como en la cotidianidad de las relaciones sociales, es, en términos de su simple existencia —no se hace referencia a su origen—, un fenómeno social. Colussi lo explica de la siguiente forma: “Que la violencia haga parte de la misma constitución intrínseca de lo humano no significa que sea de orden natural. La violencia no es ‘instintiva’... la naturaleza humana es siempre convencional, depende de las relaciones que se establecen entre los seres humanos y no puede explicarse por causas biológicas. Los animales matan para sobrevivir, conducta regida por los vericuetos del instinto. Pero los humanos no nos violentamos para asegurar nuestro alimento...” (Colussi, 2005, p. 2). En el mismo orden de ideas, Colussi asegura que todas aquellas manifestaciones de la violencia que no son explicadas por la genética, solo encuentran las posibilidades de su desarrollo en la dimensión psicosocial en la que vive el ser humano.

Al buscar una definición apropiada de la violencia —y aquella que quizá sea la más consensuada—, se recurre a la empleada por Fisas cuando dice: “...podemos entender el uso o amenaza de uso de la fuerza o de potencia, abierta u oculta, con la finalidad de obtener de uno o varios individuos al que no consienten libremente o hacerles algún tipo de mal (físico, psíquico o moral)” (Fisas, 2004, p. 24). Varela considera que la violencia puede ser entendida en dos niveles, una que llama “práctica (física)” y la otra que denomina “simbólica”. Asimismo se refiere a que puede ser visible o invisible. Con ello vuelve complejo el análisis sobre los hechos sociales en que interviene el fenómeno de la violencia.

Ahora bien, es importante señalar que en tanto fenómeno social, la violencia se relaciona con otros elementos

inherentes a la vida en sociedad, esto es el poder. Según Varela (Varela, 2004, p. 16): “El *poder* es una expresión de la conducta humana, que, en los orígenes de la humanidad, surgió por la necesidad de sofocar la violencia [...]”. La cita anterior sugiere que la razón de ser del poder es el ordenamiento de lo social. Sin embargo, “La violencia es siempre un ejercicio de poder, sean o no visibles sus efectos...” (Fisas, 2004, p. 27). En este sentido, el poder ha de ser entendido como una categoría amplia que puede suponer violencia o no, pero la violencia sí implica relaciones de poder.

En este momento aparece la segunda categoría de la tríada: el conflicto. En ello se asume un pequeño ejercicio de lógica: la violencia implica poder, pero el poder no necesariamente implica violencia, sin embargo, el poder sí implica conflicto, luego, el conflicto puede llevar o no implícita la violencia. Conviene, entonces, definir el término “conflicto”. Según Fisas, el poder “[...] es un proceso ‘interactivo’ que se da en un contexto determinado [...] suele ser producto de un antagonismo o una incompatibilidad entre dos o más partes [...]” (Fisas, 2004, pp. 29-30). Esta definición intenta proponer que el conflicto no es violento en sí mismo, y que su degeneración en un fenómeno productivo o destructivo depende no de su condición de conflictividad, sino del tratamiento que se le dé al mismo.

Fisas señala que los conflictos son susceptibles de ser conducidos, transformados y superados; por tanto pueden incluso convertirse en paz. Ahora bien, corresponde definir qué se entiende por paz. Para ello conviene también conocer la evolución del concepto.

En sus inicios, el término *paz* era empleado como un término para designar la ausencia de la guerra y se relacionaba de manera íntima con los conflictos violentos entre Estados. En esa misma línea se encuentra la definición que entiende la paz como el equilibrio de fuerzas en el

sistema internacional. Existe una definición que asume la categorización de la paz como negativa (no guerra) y positiva (no violencia estructural). Hay otra definición derivada de la teoría feminista, la cual plantea dos niveles de paz: el macro y el micro. El primero se relaciona con la dimensión social amplia; la segunda, con la vida cotidiana o aquello que afecta a los individuos de manera directa. Las definiciones anteriores se ubican entre otras varias.

Definir “la paz” resulta más complejo aún. En ese sentido, el término alude más que a un hecho o a un fenómeno compuesto por estos, a una condición social. Esta condición social requiere de otros elementos. En principio se trata de la ausencia de violencia como punto de partida. Como resultado de varios estudios que parten de la filosofía de “investigación para la paz”, se elabora un postulado que dice que la paz es resultado de la conjunción de varias “D”: desarrollo, derechos humanos, democracia, desarme. Con esto último se lleva la conceptualización de la paz a un sentido socioestructural que supera las nociones monocausales de su existencia.

Por último, es necesario señalar la relación que guardan entre sí los tres conceptos aquí esbozados. Johan Galtung (citado por Fisas, 2004) señala que la contraposición a la paz no ha de tenerse en la guerra, sino en la violencia; por tanto, se enfatiza en la paz como ausencia de violencia; la guerra entendida, entonces, como un conflicto de carácter violento, no es lo único que causalmente impide la condición de paz. Por consiguiente, si el opuesto de la paz es la violencia, la noción de conflicto no puede ser exactamente un opuesto de la paz o de la violencia.

El modelo que se intenta construir aquí podría emplear la analogía como puerta giratoria, en la que la noción de conflicto es la bisagra que articula la noción de paz y la de violencia. Así, la inclinación de la puerta hacia un lado u otro dependerá del tratamiento que se le dé al conflicto y

de su evolución hacia un estado de violencia o de paz. La violencia siempre supondrá la presencia de conflictos, pero la paz también. El punto es que en ella la conflictividad se convierte en una condición productiva, en tanto produce cambio (social) y se trata en pos de la solución de las problemáticas sin el uso de la violencia y con miras al desarrollo humano integral. Se propone aquí, entonces, que la condición inherente a la vida en sociedad es la de conflicto, no la de violencia, tampoco la de paz, pues esa convivencia social es mucho más compleja y presenta matices en el carácter de las relaciones.

1.3. Lectura y aplicación de la tríada conceptual en Guatemala

a. Lo que se ha nombrado “conflicto”: el conflicto armado interno (CAI)

En Guatemala se produjo, durante casi cuatro décadas continuas, un enfrentamiento armado entre grupos guerrilleros y el ejército nacional. Sin entrar en detalles acerca de las razones o causas de dicho conflicto, se ha de anotar que principalmente se debió a la conjunción de algunas variables como las condiciones de pobreza y extrema pobreza, y el hecho real de que los espacios de participación política habían sido vetados para quienes no participan del proyecto político de las elites (militar y económica) (McCleary, 2003). El contexto general era de exclusión social aunado a represión política². El conflicto dio inicio en la década de los sesenta y, desde aquel momento, se llevó a cabo una “militarización” del gobierno y el diseño de un Estado contrainsurgente.

2. La Constitución Política de 1965 prohíbe explícitamente la existencia de partidos u organizaciones políticas de ideología comunista.

Por su parte, en la clandestinidad se gesta lo que después sería el movimiento guerrillero guatemalteco que, en la década de los ochenta, se convirtió en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). La otra parte del conflicto fue el Ejército nacional, el cual, como actor del conflicto, no se limitó a ser reactivo y de “defensa”, sino que asumió roles políticos importantes³. Esto explica cómo el Estado se desarrolló como “contrainsurgente” y se caracterizó por desarrollar variadas estrategias políticas y militares.

En el plano militar se consolidó un ejército muy bien equipado con material bélico y que mantenía presencia en el interior de las comunidades. Como si fuera un ente de seguridad interna, se constituyeron fuerzas y unidades especializadas en el combate contrainsurgente y, a partir de ello, pelearon en numerosos enfrentamientos con las fuerzas guerrilleras. De igual forma, al amparo de esa estructura se desarrollaron fuerzas paramilitares dedicadas a la represión política, entre otras cosas. El tercero en discordia fue la población civil, que se vio en medio de los enfrentamientos armados entre ejército y guerrilla. Fueron variados los caminos por los que la población optó, pues aunque no estuviese como contendiente, estaba siendo afectada⁴.

-
3. Desde la década de los sesenta hasta 1986, los gobiernos fueron militares, a excepción de 1966, período en que obtiene la presidencia el abogado Julio César Méndez Montenegro, hermano de un candidato de “izquierda”, quien fue asesinado, y que antes de asumir la presidencia firmó un pacto con los militares en el que se comprometía a no tocar la estructura del Ejército y permitirle plena libertad en el “combate a la guerrilla”.
 4. Un enorme contingente de población civil emigró como refugiada al sur de México, otros se organizaron en las Comunidades de Población en Resistencia, otras comunidades apoyaron logísticamente a la guerrilla y, en la década de los ochenta, bajo el amparo de la nueva Tesis de Estabilidad

Todo lo anterior, sin mayores detalles, ha sido narrado tanto en textos oficiales como en los libros que relatan la historia reciente con el subtítulo de “conflicto armado interno”. No obstante, también se le han atribuido otros adjetivos: “enfrentamiento”, “guerra interna” y otros que son sinónimos de conflicto violento. De acuerdo con la definición teórica adoptada, se trató de un conflicto de carácter violento. Esto significa que lo que lo ha caracterizado ha sido la violencia, no el conflicto. En este caso, el conflicto alcanzó su máxima escalada.

El “conflicto armado interno” fue una expresión histórica de conflictos sociales de larga data en el país, que tanto antes, durante y después del mismo permanecen presentes en la vida cotidiana política y social: exclusión social, pobreza, cultura de violencia, racismo, etc., cuyo desenlace dependerá del tratamiento que asuman los actores sociales. En ese marco de conflictividad social se ubica el fenómeno de las maras y pandillas en Guatemala.

b. Paz: nombrarla desde la necesidad política en un momento histórico clave

La paz es un concepto asociado al fin del conflicto armado interno, en tanto está representada por los procesos de negociación entre el gobierno y la guerrilla, así como la firma de los acuerdos y su conclusión, en diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

La negociación inicia en 1987 y concluye nueve años después. El proceso estuvo marcado por tensiones que

Nacional —sustituta guatemalteca de la Doctrina de Seguridad Nacional— desarrollada por el ejército, se organizaron las Patrullas de Autodefensa Civil (contrainsurgentes), las Aldeas Modelo y los Polos de Desarrollo.

incluso ponían en peligro la negociación de los acuerdos (Jonas, 2000), es decir, estuvo marcada por el conflicto inherente entre las partes. Durante la negociación se sumó la participación de amplios sectores de la sociedad civil organizada, los cuales aportaron al contenido de los acuerdos con la intención de incluir aquellos elementos que permitieran la construcción de la paz. El resultado de nueve años de negociación fueron doce acuerdos (siete sustantivos y cinco operativos), que tan solo son el punto de partida para la construcción de la paz, en tanto que el cese al fuego y la construcción de instrumentos (los acuerdos) habrían de permitir un primer nivel de paz (ausencia de guerra) para generar un contexto propicio y trabajar sobre las condiciones estructurales que generan la conflictividad social más amplia.

c. Violencia durante el conflicto y posconflicto (las violencias)

Para el caso de Guatemala podría entenderse que las formas y niveles de conflicto son, por lo general, violentos. En esa línea de ideas ha de hacerse la lectura de las ‘violencias’ en el país. Definiendo los límites de esa lectura, se establece un antes y un después del fin del conflicto armado.

La violencia durante el conflicto armado interno estuvo caracterizada por tener como principal precursor y ejecutor al Estado. Las formas de violencia fueron variadas: desapariciones, secuestros, torturas dirigidas a líderes y miembros de movimientos sociales; masacres, genocidio reclutamiento militar forzoso, militarización de las comunidades con las Patrullas de Autodefensa Civil y comisionados militares (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999). Se trataba fundamentalmente de violencia(s) política(s). Por su parte, la insurgencia formulaba su proyecto político hacia la conquista del poder por medio de la ‘Guerra Revolucionaria

Popular' (Arzobispado de Guatemala. Oficina de Derechos Humanos Guatemala, 1998), ello implicó adoptar una estructura militar y una modalidad de lucha armada.

Una vez finalizado el conflicto armado, se transforma el carácter primordial de la violencia que va de una violencia política a una violencia de criminalidad y delincuencia. Ambas formas de violencia han existido desde tiempo atrás; sin embargo, el momento histórico que marcó el conflicto armado interno enfatizó su carácter político durante esos años, mientras que, como lo anotan Vela y Solares, "En las raíces del problema, podría afirmarse que en Guatemala la delincuencia y la criminalidad constituyen formas y manifestaciones anómicas del autoritarismo, porque ambas despojan al ciudadano de tal condición, convirtiéndolo en un simple habitante" (Vela y Solares, 2001, p. 219).

Estas dos formas de violencia se encuentran entretreídas en lo que Vela caracteriza como violencia estructural: "acciones dañinas resultantes de la forma en que piensa la sociedad, de los valores convencionales y de las prácticas cotidianas [...]" (Vela, 2001, citando a Van Soest), y señala, además, que sus manifestaciones más concretas son: la discriminación, la exclusión y la aceptación de desigualdades (pobreza, sexismo, racismo). En ese mismo esquema de análisis, el problema de los tipos de violencia tiene una relación causal, es decir, aquella violencia que resulta más visible (delictiva, callejera, pandilleril, doméstica) es más una manifestación de la violencia estructural y de la institucional. Esta es la forma de violencia que comúnmente se ataca y castiga⁵.

5. Esta situación se evidencia en que las acciones prioritarias del Estado se enfocan a atender las crisis emergentes desde la represión de la violencia y la corrección o castigo de los delincuentes (véase el apartado 5).

1.4. Importancia del estudio de la sociedad civil

El presente estudio surge a partir de la inquietud de conocer cuál es el trabajo que la sociedad civil realiza en la actualidad frente al tema de las maras y pandillas. Su importancia radica en el hecho de que el fenómeno ha cobrado importancia trascendental en los países centro-americanos y, en este caso en particular, en Guatemala.

En las últimas décadas, la sociedad civil ha tomado parte en la formulación y ejecución de políticas públicas, principalmente frente a problemáticas de importancia social. Es decir, la sociedad civil y las organizaciones se han convertido en actores de primer orden en materia de acciones de atención social. Dado que el fenómeno de las maras y pandillas se ha convertido en un tema de interés social, a pesar del claro enfoque policial-judicial que el Estado le ha dado, es necesario reconocer los detalles del trabajo que realiza la sociedad civil al respecto, pues su papel protagónico también se relaciona con el hecho de que, en la medida que interviene en las políticas públicas, lo ha realizado casi siempre desde una visión alternativa.

1.5. Metodología y fases del estudio

La metodología empleada para el presente trabajo consistió en un trabajo primordialmente cualitativo, aunque con un componente de metodología cuantitativa. Se basó en entrevistas semiestructuradas, dirigidas a las instituciones que trabajan en torno al tema de maras y pandillas. El instrumento fue diseñado con el fin de obtener información institucional básica, referencias sobre el discurso institucional ante las maras y pandillas, datos cuantitativos y cualitativos sobre su trabajo en general, tratando de indagar en qué medida y forma se vinculan o procuran el tratamiento del fenómeno de las maras y pandillas.

El trabajo de campo se definió en dos momentos clave: presondeo y entrevistas. El presondeo consistió en una serie de entrevistas iniciales en las que se consultaba a las organizaciones sobre referencias generales de su trabajo. El producto de esta fase fue un primer directorio que contiene el listado de las instituciones consideradas como parte del estudio (ver anexo de este capítulo).

Cuadro 2.1
Listado de organizaciones visitadas en el presondeo

| Nombre | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|---|---|---|
| Asociación para la Prevención del Delito | Prevención | Niños y adolescentes en riesgo de involucramiento en maras y /o pandillas |
| Área de Juventud del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos | Apoyo a la formulación de posicionamiento sobre forma de intervención en el fenómeno | Organizaciones que trabajan con niñez y juventud |
| Organización de Derechos Humanos del Arzobispado | Capacitación en transformación de conflictos | Comités vecinales |
| Colegio Puente Belice | Educación formal | Niños en riesgo provenientes de áreas marginales |
| Fundación REMAR | Rehabilitación de drogas y alcohol, hogares para niños | Niños, adolescentes y adultos |
| Alianza Evangélica | No hay trabajo específico. Se asesora legalmente a las iglesias que trabajan con los jóvenes, se orienta a las familias para que ubiquen a dichas iglesias (Palin, Colonia San Rafael, Colonias Paraísos, Ciudad Real, Barrio Colombia). Evangelización, organización de jóvenes en las iglesias. Algunas iglesias tienen centros de rehabilitación. Piden al go- | Niños y jóvenes |

Cuadro 2.1 (Continuación)
Listado de organizaciones visitadas en el presondeo

| | | |
|---|---|--|
| Alianza Evangélica (Continuación) | bierno lugares para instalar centros de rehabilitación en donde se puedan recluir a los jóvenes. Prevención: van a las escuelas para dar el mensaje bíblico, desde prekínder. Escuelas bíblicas de vacaciones en los barrios. | Niños y jóvenes |
| Fundación Visión Mundial Guatemala | Remitieron con ASODEM | |
| Movimiento de Jóvenes de la Calle | Intervención indirecta porque la población atendida mantiene relación con pandilleros o algunos que lo han sido y están huyendo. Algunos otros son acosados. Cuando algunos pandilleros se integran casi nunca completan las fases del proceso de rehabilitación. | Edades de niños 8 a 10 años y jóvenes de 12 hasta 28 años. |
| Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud en Guatemala | Coordinar talleres para fijar la posición de las organizaciones de la niñez frente al tema. | Organizaciones de niñez y juventud. |
| Hogar Funda Niñas | Rescate de niñas que han sufrido de abuso sexual; se les ofrece tratamiento psicológico. Las niñas atendidas están en potencial riesgo de involucrarse en maras. | Niñas y adolescentes que han sufrido de abuso sexual. |
| Hogar Infantil San Francisco Javier | Prevención (internado), niños provenientes de áreas de riesgo en Palencia, zonas 3 y 18. Proporciona alimentación, escuela interna (pre-primaria a 6° primaria) y cuentan con voluntarios que apoyan la labor. | 70 niños varones (aproximadamente) entre 3 a 18 años. |
| Asociación Casa Alianza | El trabajo es indirecto, pues la población atendida en ocasiones está vinculada a las maras. Trabajo preventivo en El Limón, programa Aventura de La Vida. | Niños y niñas de la calle. |

Cuadro 2.1 (Continuación)
Listado de organizaciones visitadas en el presondeo

| | | |
|--|--|---|
| Asociación Cristiana Sendas Nuevas | Rehabilitación de alcohol y drogas, no específicamente pandilleros, aunque estos llegan cuando desean rehabilitación. | Jóvenes y adultos |
| Fe y Alegría | Educación formal (escuelas) | Niños y niñas en áreas rojas, por lo tanto, en riesgo. |
| Fundación Esperanza de Los Niños | En el Quiché con líderes juveniles comunitarios de parroquias con Cáritas diocesanas. Enfocado en formación y prevención, el tema se trata en capacitaciones (reflexión, prevención, acciones de las maras, causas, ley antimaras, experiencias a nivel centroamericano). Persiguen que la municipalidad trabaje con la prevención en el departamento. | Becados de Cáritas (300 jóvenes aproximadamente, edades de 13 a 30 años). |
| Fundación para el Desarrollo Comunitario | Trabajo con mujeres (violencia, capacitación y organización). Áreas de trabajo en Monja Blanca Villacanales, Aldea Chichimecas. | Mujeres y población en riesgo de 12 a 16 años. |
| Unidad de Desarrollo Integral La Novena | Área de intervención en Mezquital (prevención). | Niños y adolescentes. |
| Asociación de Desarrollo Comunitario | Prevención: Organización Juvenil y Patrones de Crianza. | Niños, jóvenes y padres de familia. |
| Asociación de Desarrollo Santa Rosa | Proyectos sociales: educación, salud (MSPAS, 10 por ciento de lo ejecutado queda para la asociación), economía y gestión (administración). En algún tiempo tuvieron un programa de liderazgo. Trabajan proyectos productivos (INTECAP) y agrícolas (MAGA) con jóvenes de áreas rurales. Trabajaron con Visión Mundial, de ello aún conservan un fondo creado para créditos. Se legalizó su existencia en agosto de 1995. | Jóvenes, niños y mujeres de escasos recursos del área rural. |

Cuadro 2.1 (Continuación)
Listado de organizaciones visitadas en el presondeo

| | | |
|---|--|---|
| Sociedad para la Juventud Guatemalteca del Mañana | Realizan capacitación laboral para jóvenes en riesgo (no integrantes de maras). Realizaron festivales de pintura (incluso participaron algunos mareros para evitar que molestaran en la actividad). Los sectores donde trabajan son el occidente de la ciudad, algunas colonias de Mixco y Chinautla. | Jóvenes que podrían ser catalogados en riesgo (la institución evita calificarlos de esa manera para evitar problemas para la institución y los beneficiados-seguridad). |
| Compasión Internacional | Trabajo de prevención, su programa son centros estudiantiles (educación). | Niños y niñas |
| Grupo de teatro Caja Lúdica ⁶ | El Colectivo Caja Lúdica viene implementando procesos de sensibilización, formación y gestión cultural a través del Proyecto Lúdica Creativa para una Cultura Ciudadana. Con la propuesta del Taller Permanente de Formación Integral y de Sensibilización Artística Cultural, <i>Formación Integral Arte y Desarrollo Humano</i> , el Colectivo Caja Lúdica intenta configurar y consolidar un espacio adecuado, no solo para los propósitos de la reinserción humana en la vida colectiva, sino también para validar socialmente el liderazgo de gestores y animadores culturales que surge como nuevo referente de formación y participación juvenil comunitaria. | Jóvenes, niños y niñas de zonas urbanas, urbano marginales y rurales del país. |
| Centro de Desarrollo Integral Comunitario | Trabaja desde 1993 (actividades deportivas). | Jóvenes pandilleros (hay diferencias a través del tiempo). |
| Asociación Grupo CEIBA | | |

6. La información empleada en la investigación se tomó de la página web del colectivo. La entrevista con el contacto no pudo realizarse por encontrarse fuera del país.

Cuadro 2.1 (Continuación)
Listado de organizaciones visitadas en el presondeo

| | | |
|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
| Hogar Elisa Martínez ⁷ | Casa hogar (abrigo y protección), alimentación, vestuario, educación. Dependencia de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia. | Adolescentes de 12 a 17 años (niñas). |
|-----------------------------------|---|---------------------------------------|

Para la fase de entrevistas, se concertaron citas en las que respondían el cuestionario diseñado para obtener información pertinente al estudio. El criterio de selección de estas se definió en función de los resultados de la primera fase, tratando de conocer las variadas formas de trabajo de la sociedad civil respecto al tema de las maras y pandillas, es decir, se buscaron instituciones cuya modalidad de trabajo no fuera semejante, intentando captar una muestra lo más amplia y diversa posible. Se realizaron, además, dos entrevistas en diferente formato, las cuales eran necesarias para complementar la información contextual del estudio. Las dos entrevistas se hicieron a Abner Paredes, del Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud, y a Margarita Castillo, ex directiva del sistema penitenciario.

El procesamiento de datos se realizó mediante un instrumento —el cual se basa en el instrumento de la entrevista— llamado ‘matrices para el vaciado de datos’. Este consiste en una serie de cuadros en los que se ubican por celdas las respuestas a cada una de las preguntas. Con este procedimiento se pretendieron visualizar, de manera horizontal, las diversas respuestas dadas por secciones y temas. Ello permitió hacer análisis comparativos de la información.

7. Al momento de realizar la consulta preliminar, se determinó que esta institución trabajaba con la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

En el análisis es de vital importancia prestar atención al ‘paradigma anidado’, el cual se emplea para analizar procesos de construcción de la paz en la sociedad. El modelo tiene que ver con dos aspectos. El primero es que Guatemala es una sociedad posconflicto en la cual se intenta construir la paz; para ello se requiere atender las necesidades sociales en diversos temas, tiempos y niveles. El segundo tiene que ver con que es un modelo que permite ver procesos en dimensiones temporales y de alcances estructurales, es decir, que con ello el análisis del trabajo de la sociedad civil permite ir más allá de valoraciones como ‘positivo-negativo’, ‘bueno-malo’, ‘efectivo-inefectivo’, es decir, permite verlos en tanto se desarrollan en un contexto espacial, temporal e histórico, y, por tanto, se explican mejor.

2. El problema de las maras y pandillas

2.1. Caracterización histórica del conflicto y violencia juvenil

Los apartados anteriores han servido para contextualizar la lectura del fenómeno de maras y pandillas en Guatemala. En tal sentido, es necesario también hacer una caracterización histórica del mismo. Levenson señala que las pandillas juveniles existen en la ciudad de Guatemala desde finales de los años cincuenta, y su surgimiento ha coincidido con los asentamientos urbanos precarios, que algunos entienden como manifestación de pobreza y marginalidad (Levenson, 1988, p. 9). Las pandillas se caracterizaban por pelear entre ellas debido a problemas territoriales y enfrentarse a grupos estudiantiles políticos; sus armas eran blancas y usaban drogas.

Las ‘maras’, entendidas como tal, surgen a mediados de los ochenta, pero su aparición pública fue en septiem-

bre de 1985, cuando las empresas de transporte urbano trataron de elevar las tarifas. En aquel entonces se movilizaron organizaciones estudiantiles en protesta por aquella medida. Pero además de la protesta popular, hubo una serie de hechos como robo y saqueo a comercios. Lo que se supuso que había sucedido en aquella ocasión fue la infiltración de grupos delictivos dentro de los grupos de manifestantes⁸.

Así, las maras se convierten en tales a partir de la transformación de las pandillas juveniles y de la forma de nombrarlas⁹. Su evolución se ha caracterizado por haberse constituido, al principio, en pandillas juveniles, luego se conformaron en proto-maras, hasta convertirse en lo que son hoy. El período de transición se ubica entre mediados de los setenta y los ochenta. Se dice que las pandillas, al inicio, “[...] era únicamente cuestión de amigos, no como las maras de hoy. Uno sólo se reunía para bailar, para juntarse y pelear contra otros grupos que se formaban” (Merino, 2001, p. 6, entrevista con Gilberto González). Agrega, además, que normalmente se reunían para arreglar el barrio y hacer deporte; en tanto las protomaras han sido nombradas de esa manera para señalar grupos de “[...] jóvenes que

-
8. Desde ese entonces, existen varias tesis que sustentan que el origen de las maras se fortaleció en la medida en que fueron instrumentalizadas por grupos de poder mediante “encargos” especiales desde las dirigencias (*El Periódico*, 29 de agosto de 2005). Esta tesis es por completo compatible con la explicación del origen de las maras desde la conformación de las áreas urbano-marginales.
 9. El término “mara” fue acuñado porque la forma en que se veían al actuar en grupo se asoció con una película brasileña de la década de los sesenta llamada *Marabunta*, que se exhibía en aquella época. El término fue usado, al principio, por la Policía Nacional y después por la prensa. Véase “Los informantes: la prensa y la tira” (Merino, 2001, p. 138); “Buscando el porvenir” (Levenson, 1988, p. 9).

se unen para defenderse contra todas las formas de heridas que produce pertenecer a su clase [...]” (Merino, 2001, p. 174, citando a Levenson). Con ello se intenta explicar que son una expresión de la clase empobrecida y que sus actividades se encaminaban a robarle a otros jóvenes lo que ellos deseaban (artículos de moda, etc.), entre otras actividades como el baile y el consumo de drogas.

Las maras, en cambio, se asocian con la transformación de los grupos juveniles en grupos violentos. Este hecho también se asocia con la amenaza que sufren sus miembros si deciden abandonarla. Se desarrolla, además, una forma más compleja de organización. Se subdividen en lo que sus miembros denominan *clikas* (subgrupos de la mara). Estos subgrupos tienen conciencia de pertenecer a una mara más grande. En la década de los noventa, específicamente después de la firma de los acuerdos de paz, se ha dado una cierta asociación casi simbiótica e indiferenciada de estos grupos con la delincuencia y el crimen organizado (Escobar, 2003). Por otro lado, también es necesario señalar la diferenciación que algunos autores han establecido entre mara y pandilla¹⁰. Se dice que tanto la mara como la pandilla son una familia que se apoya y protege. Sin embargo, la mara es mucho más ruda y puede matar y delinquir sin razón, mientras que la pandilla es una organización con disciplina, reglas y jerarquías. Quienes ingresan a las pandillas reciben capacitación y educación para pertenecer a la misma¹¹. Sin embargo, ni la prensa ni la policía nacional, que son los informantes clave, hacen tal diferenciación.

10. Véase Batres Reyes y Lemus (2005, p. 12). En este trabajo se encuentran recogidas las opiniones de jóvenes ex pandilleros de la *Mara 18* sobre la forma en que los medios de comunicación los representan. Entrevista con APREDE (Sección 4). Guatemala, 15 de agosto de 2005.

11. Inclusive la organización internacional de la *Pandilla 18* cuenta con un sitio en Internet: www.diesiocho.com

Por su parte, Vela y Solares establecen también una diferenciación entre algunos tipos dentro de lo que podría catalogarse como mara: están los grupos organizados en torno a centros educativos que caracterizan el clásico enfrentamiento juvenil de contenido clasista (institutos públicos *versus* colegios privados); existe un segundo tipo organizado en torno al barrio, cuyas actividades se enmarcan en la delincuencia común urbana (asalto a buses de transporte urbano, cobro de impuestos, por ejemplo) y mantienen un carácter territorial; un tercer tipo es el que nombran como *maras delincuenciales*, cuyas actividades están ligadas directamente al crimen organizado, la narcoactividad y delitos mayores (Vela y Solares, 2001, p. 374). Lo cierto es que, hoy en día, su diferenciación se hace cada vez más difícil, pues la forma en que se dan a conocer los hechos a los cuales estos jóvenes están vinculados no pretende hacerlo.

2.2. Caracterización actual del fenómeno

A pesar de no ser un asunto reciente, el fenómeno de las maras y pandillas ha cobrado particular relevancia en los últimos años, debido a que se les atribuye una gran cantidad de hechos violentos y delictivos, llegando incluso a formar parte de las prioridades de los gabinetes de seguridad. De acuerdo con estadísticas del año 2005, provenientes de la PNC, se calcula que hoy existen 402 grupos de maras y/o pandillas que aglutinan aproximadamente 13 450 integrantes, de los cuales el 95 por ciento son hombres (Gouz, 19 de agosto de 2005, Cuadro PNC). Hoy en día existen dos grandes maras y/o pandillas conceptuadas por Vela y Solares: la *Mara Salvatrucha* y la *Pandilla 18*, cada una cuenta con su particular historia y trayectoria. Son grandes grupos (barrios) en torno a los que se agrupan grupos subsidiarios más pequeños (*clikas*). Estos últimos son los que regularmente se organizan en torno a barrios populares, mientras que los grupos mayores son los común-

mente asociados con el crimen organizado, aunque estos guardan una relación estrecha con grupos más locales.

Respecto al impacto que este fenómeno tiene en la seguridad, no se pueden ofrecer cifras exactas sobre los delitos y crímenes atribuidos a estos grupos, pero sí hacer una inferencia a partir de algunos otros elementos. En principio, es importante anotar que, según estadísticas elaboradas por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), a partir de datos de la Policía Nacional Civil (PNC), para el año 2004, el rango de edad en el que se localiza el mayor número de homicidios se encuentra entre los 21 a 25 años (22.59 por ciento) seguido del rango de 16 a 20 años (18.02 por ciento). Esta tendencia coincide con la localización de la violencia juvenil interpandilleril, aunque no se trata de la causa única de los homicidios, según los reportes de la institución policial. Otro dato de 2004 es que fueron aprendidos aproximadamente 4 275 miembros de pandillas mayores de edad y 315 menores de edad, sin especificar cuáles son los delitos atribuidos. Al respecto Castillo anota que “[...] viene la policía y en redadas masivas agarra a *n* cantidad de muchachos solamente porque están tatuados, independientemente de que pertenezcan o no a las maras”¹². Por ello las estadísticas ofrecidas deben analizarse con cierta reserva.

Según el Instituto Nacional de Estadística, durante 2004, 800 niños menores de 13 años murieron en la capital a consecuencia de la violencia. Según UNICEF, el 80 por ciento de las víctimas fallecidas por arma de fuego, en el año 2004, tenían entre 15 y 17 años. Casa Alianza ha llegado a reportar un promedio mensual de 18 muertes de personas menores de edad en la capital. Aunque se estima que existen miles de miembros de pandillas, la mayo-

12. Entrevista con Margarita Castillo, ex subdirectora del Sistema Penitenciario (2004). Guatemala, 9 de septiembre de 2005.

ría menores adolescentes y jóvenes, las instituciones del Estado que reciben a menores en conflicto con la ley atienden entre 130 y 200 menores al año. Al respecto cabe señalar que, en los últimos meses, la prensa mantiene la tendencia de publicar de manera constante y, en ocasiones, más de un artículo por edición, múltiples actos delictivos, los cuales les imputa, por supuesto, a las pandillas; en especial, una ola de asesinatos entre los meses de mayo a julio de 2005 (Lemus, 2005). Esta situación se le atribuye a una guerra entre las dos principales maras y/o pandillas en Guatemala. En ese mismo sentido, la PNC les atribuye actividades como la extorsión a pequeños comerciantes, a pilotos del transporte urbano; asaltos a buses, venta y consumo de drogas, entre otros.

La Procuraduría de Derechos Humanos declaró que la ola de asesinatos se asociaba a algún plan de limpieza social operado por el crimen organizado (Rodríguez y Pérez, 2005). Al respecto, Carolina Escobar Sarti interpreta la densa presencia del tema de las maras y/o pandillas en los medios de comunicación como una forma de encubrir otras realidades, refiriéndose a problemas como el crimen organizado y la ineffectividad de las acciones del gobierno en el tema de seguridad (Escobar Sarti, 4 de junio de 2005).

Según información proporcionada por el periódico *Prensa Libre*, las maras han establecido un mapeo estratégico para el cobro ilegal de cuotas a transportistas y vecinos en varios municipios, principalmente en las ciudades capitales (Chinautla, San Pedro Ayampuc, Mixco, Villa Nueva, Villa Canales). Una mara tiene la capacidad de recaudar hasta 90 mil quetzales por semana como producto de las extorsiones. Estos hechos han generado un clima de mucha tensión social e inseguridad. En una encuesta realizada por Vox Latina¹³, el 46 por ciento de jóvenes encuestados

13. *Prensa Libre*, 18 de diciembre de 2005.

(con un margen de error del 5 por ciento) aprueban las prácticas de limpieza social y el 69 por ciento opina que las acciones del gobierno son deficientes frente a este fenómeno.

2.3. Respuestas del Estado: formulación y ejecución de políticas públicas

El principal enfoque dado al problema (o fenómeno) de las maras y pandillas en Guatemala ha sido el de seguridad ciudadana, entendida esta última en el sentido de la actividad policial. En el año 2004, se presentaron una serie de iniciativas de ley al Congreso de la República con la intención de penalizar la pertenencia a las maras y pandillas, y a todas aquellas supuestas manifestaciones pandilleras, en especial los tatuajes alusivos a los grupos.

Las acciones del Ministerio de Gobernación, reconocida como la principal entidad del Estado que encara esta problemática, van encaminadas a la captura de mareros, la desactivación de las maras y de toda la actividad delictiva que se asocia a las mismas y a la aplicación de medidas correctivas y disuasivas. En tanto que esta ha sido la principal forma de abordar el fenómeno, es necesario virar la mirada hacia las políticas del Estado, en especial las del Ministerio de Gobernación y, en particular, las de la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario.

En la actualidad, la Policía Nacional Civil, en el marco de la nueva política de Prevención de la Violencia Juvenil, han desarrollado un programa de fortalecimiento de las acciones preventivas. No obstante, los mayores esfuerzos institucionales y la orientación presupuestaria se concentran en la atención frente al delito cometido y en la disuasión. Al respecto, la ex subdirectora del sistema penitenciario, Margarita Castillo, señala que no existe una política del

sistema penitenciario. Menciona, entre otras cosas, la ausencia de regulación en la materia, y parte de ello para explicar la situación particular de los pandilleros o mareros en las cárceles.

Según Castillo, al no existir una planificación y regulación de las acciones dentro del sistema penitenciario, tampoco se puede asumir una política efectiva de rehabilitación de los reos, entre estos, la de los pandilleros, pues son la población más inestable dentro de los penales. Al ser detenidos por la PNC y llevados los respectivos procesos ante las instancias de justicia, no se clarifican los delitos por los que son detenidos y, por lo tanto, salen libres y reinciden en las actividades que motivaron su ingreso (delitos o retar a las autoridades; los tatuajes también han sido causa de detención sin que esté penalizado por la ley).

También refiere la vulnerabilidad en la que se encuentran las y los jóvenes pandilleros. Debido a su condición de reos, son víctimas de dos situaciones puntuales: la primera es el rechazo de otros reclusos y que terminan siendo discriminados porque no se adaptan a los demás dentro de los penales. La segunda situación tiene relación con las deficiencias institucionales del sistema penitenciario, pues no existen criterios técnicos para clasificar a los reclusos y, por tanto, tampoco pueden implementarse los mínimos procesos de rehabilitación. En el peor de los casos, esto provoca lo que Castillo llama ‘contagio criminógeno’.

En este orden de ideas y de acuerdo con la PDH, en 2004, el 16 por ciento de la población reclusa pertenecía a una mara o pandilla; el 60 por ciento, a la *Mara 18* y el 40 por ciento, a la *Mara Salvatrucha* y los *Cholos* (Procurador de los Derechos Humanos, 2005).

Castillo refiere que las cárceles no cuentan con condiciones materiales mínimas para que los reclusos puedan vivir ahí dignamente. La PDH consignó en su informe so-

bre cárceles, en 2004, que existe sobrepoblación de reclusos en 23.6 por ciento, que los problemas se agravan en tanto “[...] puede observarse el deterioro de condiciones y la persistencia de problemas en la prestación de servicios básicos de agua, luz y teléfono” (Procurador de los Derechos Humanos, 2005, p. 75). Además señala que se carece de programas educativos y laborales, así como de programas integrales de salud para personas con problemas especiales. En otro aspecto se anota que el control disciplinario se encuentra en manos de algunos reclusos, lo que puede dar lugar a situaciones de abuso de poder que pasan por el maltrato y llegan hasta los homicidios, pudiéndose relacionar estos datos con la situación de vulnerabilidad de los pandilleros que menciona Castillo.

Ejemplo de todos estos problemas lo constituyen los recientes hechos acaecidos durante el transcurso del presente estudio, pues dentro de los centros penales se suscitaron trifulcas fatales —atribuidas por la PNC al enfrentamiento entre pandillas—, en donde algunos pandilleros murieron por armas blancas y de fuego. El primero de los hechos sucedió el 15 de agosto de 2005. Fallecieron alrededor de 30 reclusos en cuatro penales, donde en forma misteriosa se enfrentaron grupos de pandilleros de manera simultánea, supuestamente por haberse roto el pacto de no agresión dentro de las cárceles, mismo que durante años mantuvieron las dos principales maras o pandillas en Guatemala. En los días inmediatamente posteriores, tanto la prensa como las autoridades anunciaban una posible venganza de la *Mara 18*, en tanto ellos habían sido los agredidos y quienes habían reportado mayor número de bajas¹⁴.

Es preocupante la interpretación que las autoridades le están dando al fenómeno para justificar las políticas de ‘mano

14. Para mayores detalles ver Pérez, Cereser y Morales, 2005; y Seijo, 2005.

dura'¹⁵. Así, por ejemplo, el Ministerio de Gobernación expresa que: “La Policía sabe que a la par de la guerra contra las maras va el fenómeno de la mutación. De acuerdo con nuestros datos, los líderes han girado nuevas instrucciones y son las siguientes: -Ya no tatuar a los pandilleros recién reclutados. -Utilizar nuevas formas de comunicación interna. -Ya no reclutar mujeres, por desconfianza. -Cambiar de indumentaria (ahora deben usar ropa formal). -Afiliarse a fundaciones de rehabilitación, aunque deben seguir delinquir. -Establecer cuotas a pilotos, comercios y casas para poder enviar dinero a los penales donde están sus compañeros detenidos” (Equipo de Investigación, 29 de agosto de 2005, Citando el informe “Pandillas juveniles delictivas o maras en Guatemala” del Ministerio de Gobernación). No queda claro cuáles son los criterios para establecer tal caracterización, y toman como sus fuentes a la División de Investigaciones de la Embajada de Estados Unidos.

Por otra parte, existen otro tipo de respuestas desde el Estado, que hasta el momento solo han sido formuladas como “políticas”. Una de estas es la llamada Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, emitida en junio de 2005 por la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de los Valores de la Convivencia (CONAPREPI), la cual forma parte de las Políticas de Seguridad Ciudadana del actual gobierno. Los niveles de intervención que definen son los siguientes: intervención primaria (prevención a jóvenes vulnerables), intervención secundaria (reorientación a la juventud en riesgo —vinculados a maras—), intervención terciaria (aten-

15. Guatemala es un país que se ha caracterizado, particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, por altos niveles de represión política y social ejercida desde el Estado. En ese marco, existieron estrategias desarrolladas por los movimientos contrainsurgentes a partir de la disuasión, la intimidación, la tortura y el genocidio.

ción a jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley penal). También es importante señalar cómo define la política la prevención de la violencia juvenil: “Para efectos de esta política, se entiende por prevención de la violencia juvenil todas aquellas medidas tendientes a reducir la violencia, la violación de la ley penal por parte de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través de la modificación de las causas estructurales y culturales que las originan o favorecen” (Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, junio, 2005, p. 11).

La política propone la coordinación interinstitucional entre la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH), el Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), el Ministerio de Cultura y Deportes, el Ministerio de Educación. Además se define como rector de la misma a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de los Valores de la Convivencia (CONAPREPI). Esta es presidida por el Vicepresidente de la República y está integrada por las instituciones antes mencionadas. Se anota, además, que es necesaria la coordinación entre los Consejos de Desarrollo en todos los niveles y las organizaciones no gubernamentales.

Ahora bien, no se asigna un presupuesto específico para la ejecución de la política: “[...] en lo que resta del año fiscal 2005, cada una de las instancias del Ejecutivo a cargo de las diferentes acciones estratégicas aportará en la medida de sus posibilidades, recursos del presupuesto ya asignado. Corresponderá al Ministerio de Finanzas Públicas, hacer los estudios presupuestarios correspondientes, a fin de identificar recursos adicionales que puedan ser asignados a CONAPREPI” (Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, junio, 2005, p. 18).

Ese mismo año, el Consejo Nacional de la Juventud propuso la Política Nacional de Juventud 2005-2015, en el mes de julio. La política intenta atender las necesidades integrales de la juventud y en esa medida se incluyen los jóvenes miembros de maras o pandillas como sujetos de la misma. No se desarrolla ningún eje específico que atienda el fenómeno, sino que se da por sentado que al ser jóvenes tendrán que ser incluidos en la atención de la misma durante su ejecución. Sin embargo, tampoco se especifica cuáles serán los recursos para su ejecución (Política Nacional de Juventud 2005-2015, 2005).

Desde una perspectiva más amplia, en el tema de seguridad, en la actualidad se desarrolla un debate nacional entre diversas organizaciones desde la Mesa de participación y diálogo sobre seguridad y defensa. Ahí participan instituciones del Estado y de la sociedad civil para presentar una propuesta de Sistema de Seguridad Ciudadana, una propuesta de Sistema para Seguridad Externa, una propuesta para un Sistema Nacional de Inteligencia y una propuesta que refiere la integración de los tres sistemas en un Sistema Nacional de Seguridad.

3. Organizaciones no gubernamentales

3.1. Sector ONG en Guatemala

El concepto “organización no gubernamental”, en el contexto social guatemalteco, es diverso tanto desde la posición de las instituciones que se consideran ONG, como desde quienes dentro de la sociedad civil se definen de otra manera. Algunas instancias se han ocupado de elaborar ciertas definiciones que faciliten su reconocimiento, sobre todo para fines de utilidad legal y distinción con otro tipo de organizaciones sociales existentes en el país. Así, por ejemplo, COINDE define ONG como “[...] organización ajena, tanto al aparato público estatal, como al sector privado, sin

finés de lucro y con una proyección eminentemente social” (Consejo de Instituciones de Desarrollo, 1998, p. 10).

Un concepto un tanto más elaborado es el aportado por el Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala (Foro de ONG's): “[...] organizaciones plenamente establecidas, de carácter privado, sin fines de lucro y con un quehacer de interés público, ya que persiguen el mejoramiento de las capacidades humanas y la transformación de las relaciones y condiciones de la población que es sujeto de sus acciones” (Coordinación de ONG y Cooperativas, 2002). Esta última parece ser una definición ampliamente aceptada y legitimada por muchos actores, por tratarse de una elaboración conceptual desde quienes se catalogan a sí mismas como ONG. Esta se basa en ciertos criterios empleados por el Foro de ONG y Cooperativas desde 1996. Desde esta perspectiva, para que una organización sea considerada ONG, debe estar establecida fuera del marco institucional del Estado y/o no debe existir por mandato expreso de las políticas públicas; sin embargo, su quehacer es de interés público. Su finalidad no es el lucro y cuando obtienen excedentes, estos se destinan a la reproducción de sus fines y actividades. Los destinatarios de sus acciones son sujetos externos y distintos de la organización. Cuenta, además, con fisonomía e institucionalidad propia; son permanentes y sus planes y recursos tienden a ser estables en el tiempo.

Para el año 2002, el Directorio de ONG registraba alrededor de 420 organizaciones no gubernamentales, las cuales fueron clasificadas de acuerdo con aspectos de tamaño, grado de institucionalidad (estabilidad) y enfoques. De acuerdo con el Foro de ONG (Carrera, 2002), más del 70 por ciento nació en las décadas de los noventa (55.5 por ciento) y los ochenta (23.1 por ciento), lo cual significa que estas relativamente son jóvenes y no sobrepasan los 25 años de creación.

Además de lo anterior, también es necesario señalar los porcentajes de concentración de las sedes de las ONG en las regiones urbanas y en el área metropolitana. Para el año 2002, el 46.1 por ciento se encontraba en el departamento de Guatemala; los departamentos que le siguen son Quetzaltenango y Chimaltenango. Este dato no tiene correlación con las áreas atendidas. Su distribución en áreas fundamentalmente urbanas se explica por el hecho de que son lugares accesibles que permiten mayor capacidad de maniobra y desplazamiento.

Por otra parte, de acuerdo con la orientación de su trabajo, el sector de ONG en Guatemala identifica como prioridades la educación, la salud y los derechos humanos, entre otros. En este orden de ideas también es necesario anotar que las principales herramientas de trabajo en el sector están referidas a aspectos de organización comunitaria, educación, capacitación y acompañamiento, como principales instrumentos de intervención social. Según datos de 2002, el perfil predominante de la población meta es una “[...] persona de cualquier sexo, en la niñez-juventud o bien en edad adulta, sin preferencia étnica o bien de origen maya, y que habite el área rural” (Carrera, 2002, p. 13).

Una última consideración, respecto al tamaño de las ONG, tiene relación con una clasificación realizada por el Foro de ONG (Alvarado, Carrera y Girón, 1998), la cual considera la existencia de estas instituciones en varios niveles: las ONG de *primer nivel* corresponderían a la acepción discutida al inicio del apartado; las de *segundo nivel* serían aquellas que aglutinan varias organizaciones de primer nivel con la intención de unir esfuerzos en una misma línea temática o cobertura regional; las de *tercer nivel* constituyen la agrupación del sector caracterizado como Sector ONG que, en el caso de Guatemala, la única con ese carácter es el Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala. Esta única ONG de tercer nivel representa un avance importante del sector, pues permite articular esfuerzos

de manera estratégica y, además, le ha permitido alcanzar niveles importantes de representación (los esfuerzos por constituirlos nacieron en 1992). En este sentido, las organizaciones entrevistadas corresponderían al primer nivel.

3.2. Perfil de las organizaciones entrevistadas

Antes de proceder al análisis de la información obtenida, es necesario realizar un breve esbozo del perfil de las organizaciones no gubernamentales que, de alguna u otra forma, desarrollan trabajos vinculados al fenómeno de las maras y pandillas en Guatemala y que fueron consultadas en este estudio. Para ello se tomarán en consideración los aspectos desarrollados en el apartado anterior, que constituye una caracterización general del sector de ONG.

En referencia a la época de nacimiento de las organizaciones, el grueso de las instituciones consultadas pertenece al grupo de las que nació en la década de los noventa, seguido de algún grupo cuya organización nació en la década de los ochenta (las de este grupo se legalizaron, en su mayoría, hasta los noventa) y, por último, en una proporción menor, las que surgieron después del año 2000. Asimismo casi el total de instituciones ha empleado la figura de *asociación* para inscribirse jurídicamente (a excepción de dos fundaciones).

Ahora bien, la totalidad de las instituciones entrevistadas se localizaban en la capital, salvo las organizaciones preentrevistadas que tenían su sede central en el interior del país (Cuilapa). No obstante, el trabajo que realizan lo desarrollan en el interior y las regiones donde más trabajan son las de occidente, la del sur y la del noroccidente del país. Sin embargo, la centralización es un parámetro que se repite, pues la mayor parte de la labor se lleva a cabo en el área metropolitana (áreas marginales y de alto riesgo social —Villa Nueva, zonas 6, 7 y 18—). Es impor-

tante señalar que las instituciones señalaron que sus áreas de trabajo eran tanto la urbana como la rural. No obstante, el área rural es un concepto que se entiende como fuera de la capital, es decir, no se establece una clara relación entre las áreas urbanas y rurales en los municipios y departamentos donde trabajan.

Por otro lado, los presupuestos de las organizaciones mantienen un promedio de 3 millones de quetzales. En algunos casos trabajan con menos de 1 millón (cifras aplicadas al presupuesto anual)¹⁶.

Por último, se investigó que todas las ONG entrevistadas son organizaciones de primer nivel, es decir, que trabajan de manera directa con las poblaciones meta. Cabe señalar que algunas forman parte de ONG de segundo nivel (tema de niñez y juventud)¹⁷.

4. Pandillas y organizaciones no gubernamentales

4.1. Número de organizaciones

Para determinar el número de instituciones que trabajan en torno al tema, se realizó un proceso denominado *pre-sondeo*. Este se llevó a cabo a partir de dos criterios básicos. El primero es que debía tratarse de organizaciones cuyo trabajo fuera reconocido por su vinculación con el tema. El segundo que debían ser organizaciones dedicadas al trabajo relacionado con la niñez y juventud. Dado este carácter se podía deducir que son las organizaciones más cercanas a esta problemática y por ello era posible encontrar la información requerida por el estudio. Ahora bien, los resulta-

16. Datos obtenidos de entrevistas. Véase matriz vaciado de datos Sección 3.

17. Aunque esto no significa necesariamente que trabajen con integrantes de maras.

dos de esta búsqueda permitieron identificar 24 organizaciones que trabajan en torno al fenómeno de maras y pandillas, que no se traduce en que su trabajo estuviera diseñado para abordar dicho fenómeno de manera específica.

A partir de este directorio se seleccionaron las instituciones a las cuales se aplicaría el cuestionario de la entrevista. El criterio fue la obtención de una muestra a partir de la cual se pudieran determinar los diferentes tipos de trabajo sobre la temática, la disponibilidad de ofrecer la entrevista y, por supuesto, que se tratara de organizaciones no gubernamentales identificadas como *sociedad civil*. Así se entrevistaron nueve organizaciones, de manera directa, y una adicional de la cual se obtuvo información parcial a partir de sus documentos institucionales, sin haber realizado la entrevista presencial completa.

En los siguientes apartados se resumen los hallazgos más importantes de esas entrevistas. Esta información permite caracterizar el trabajo que realizan las organizaciones en el área de prevención y atención de la violencia causada por las maras.

Cuadro 2.2
Organizaciones seleccionadas para las entrevistas

| Nombre | Siglas |
|--|---------------|
| Asociación para la Prevención del Delito | APREDE |
| Vocería de Juventud del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos | CALDH |
| Organización de Derechos Humanos del Arzobispado (Programa de Transformación de Conflictos y Programa de Salud Mental, del Área de Reconciliación) | ODHA |
| Colegio Puente Belice | Puente Belice |
| Fundación REMAR | REMAR |
| Movimiento Social Por los Derechos de la Niñez y la Juventud en Guatemala | |
| Asociación Casa Alianza | ACA |
| Fundación Esperanza de Los Niños | CHILDHOPE |
| Unidad de Desarrollo Integral La Novena | UDINOV |
| Centro de Desarrollo Integral Comunitario | CEDIC |

4.2. *Discurso institucional sobre maras y pandillas*

Las organizaciones entrevistadas definen el fenómeno de las maras y pandillas como grupos altamente organizados, cuyos actos —en la mayoría de los casos— se caracterizan por un alto nivel de violencia, y que son personas que fungen como víctimas y victimarios. Este hecho es el resultado de factores de exclusión social, como la pobreza, marginación, desigualdad económica, falta de oportunidades educativas y laborales, y carencias afectivas; hubo quienes mencionaron también factores de desintegración familiar¹⁸. Algunas instituciones relacionaron la problemática de las maras y pandillas con el crimen organizado y el narcotráfico, en la medida en que las maras y pandillas se han convertido en el brazo ejecutor de actos delictivos que forman parte del engranaje de estas organizaciones. Tales actividades —según estas organizaciones— van desde la distribución y el consumo de drogas hasta homicidios y asesinatos.

Otro tipo de características identificadas en estos grupos (las maras y pandillas) son las del sentido de pertenencia grupal, la identidad y cohesión. Las maras y pandillas se agencian de recursos económicos para el grupo y sus miembros. Por ejemplo, uno de los entrevistados valoró las actividades de las maras y pandillas de la siguiente manera: “Es una alternativa económica hoy por hoy”¹⁹.

En este mismo sentido (la influencia de otros grupos en las maras), también resulta interesante examinar la si-

18. La relación de la desintegración familiar con la participación de menores en las maras, es un tema que no ha sido explorado de manera exhaustiva. Sin embargo, la desintegración familiar es un factor importante de los problemas de la juventud y la niñez, pero también lo son el alcoholismo y la violencia intrafamiliar.

19. Entrevista con APREDE. Guatemala, 15 de agosto de 2005.

guiente caracterización surgida durante una de las entrevistas: “... ellos están realizando actividades que antes hacían los paramilitares, la guerrilla o el ejército (como las extorsiones) posiblemente exista un vínculo pues utilizan las mismas estrategias... (quizá sea solo un cambio de personajes y nombres)...”²⁰

A excepción de una de las organizaciones entrevistadas, la mayor parte valora a las maras y pandillas como grupos al margen de la ley, las relaciona con acciones negativas. Es más, en una de las entrevistas, sus actividades fueron identificadas desde dos perspectivas: una política y otra estructural. Se menciona la perspectiva política porque se utilizan para presionar a las fuerzas de seguridad. Lo estructural se refiere a que se nombra como “brazo ejecutor de acciones de cuerpos ilegales y del poder paralelo”²¹; además, se enfatiza en que sus actividades se utilizan como “cortina de humo” para evitar que situaciones mucho más graves sean del conocimiento y una preocupación pública.

En este sentido, también se señaló el manejo que los medios de comunicación hacen sobre el tema. Así, en otra de las entrevistas se dijo que: “la palabra ha sido manoseada políticamente, los medios la han ido mal utilizando”²². De lo expuesto por las organizaciones consultadas puede deducirse que varios medios de comunicación asumen un doble papel respecto al fenómeno. En primera instancia fungen como transmisores de todos aquellos productos culturales que se relacionan con la identidad de las maras (música, modas, iconografía, etc.). Por otro lado, se constituyen en los expositores de un mensaje que sitúa a las

20. Entrevista institucional realizada el 1 de septiembre de 2005.

21. Entrevista con CALDH. Guatemala, 18 de agosto de 2005.

22. Entrevista con CHILDHOPE. Guatemala, 1 de septiembre de 2005. (2)

maras y pandillas como el principal problema de la violencia y la inseguridad ciudadana.

Al preguntarles por las características de quiénes están más propensos a involucrarse en las maras y pandillas, la mayoría señaló características de tipo socioeconómico como ser jóvenes, pertenecer a áreas urbano-marginales, escasez de recursos, falta de oportunidades educativas, laborales y para su desarrollo integral, en general, y formar parte de un tejido social resquebrajado (familias desintegradas, crisis de relaciones afectivas, etc.). Algunos consideran que, aunado a estas condiciones sociales, también existen factores de tipo psicológico que refuerzan el grado de vulnerabilidad de estos jóvenes: baja autoestima, inestabilidad, falta de autocontrol, entre otros.

En esta misma línea de ideas uno de los entrevistados indicó que: "... La sociedad no puede manejar la etapa de adolescencia, eso hace a cualquier joven vulnerable, ciertamente hay mayor propensión si los jóvenes son pobres"²³. En este comentario hizo referencia al hecho de que la pertenencia a una mara no solo está determinada por factores económicos y de posición social. También resulta interesante que —según los entrevistados— la condición de género potencia la propensión a pertenecer a las maras y pandillas, de hecho, los niños son más vulnerables que las niñas.

Esta caracterización de los jóvenes en situación de riesgo tiene relación directa con las consideraciones que hacen las organizaciones sobre las causas del fenómeno. Las primeras se identifican en términos socioeconómicos: pobreza, carencia de servicios básicos (vivienda, educación, trabajo, alimento, salud), violencia generalizada e intrafamiliar. Y, por otro lado, se señalaron causas de tipo psicológico y subjetivo que no favorecen el desarrollo y la realización de un *yo* integral. También se hacen consideraciones de tipo

23. Entrevista con CALDH. Guatemala, 18 de agosto de 2005. (2)

político: “... el tema de juventud no está planteado en los Acuerdos de Paz de manera explícita, falta de visión y estrategia en un contexto de globalización”²⁴. Esta aseveración ubica el tema de las maras y pandillas dentro de una problemática más general de juventud, en el contexto del posconflicto guatemalteco, y enfatiza la falta de atención y de políticas públicas por parte del Estado.

Otro elemento causal importante del fenómeno es que se identifica como “... un fenómeno transnacional...”²⁵. Consideran que, hoy en día, el fenómeno de las maras y pandillas representa —en términos de la percepción de la población guatemalteca— un factor de inseguridad que atemoriza a las personas. En este sentido, una de las instituciones entrevistadas declaró: “Son grupos violentos que se han apoderado de la tranquilidad y la seguridad de las poblaciones”²⁶.

Estas organizaciones consideran que el abordaje más apropiado de este fenómeno es la prevención, es decir, que suponen que es la línea de intervención más adecuada y efectiva. De allí la necesidad de generar oportunidades educativas y laborales, de hacer efectiva la protección a la niñez, del cumplimiento de la ley y el Estado de derecho, del fortalecimiento y apoyo a la organización juvenil. Una propuesta particular es involucrar a los pandilleros en los procesos de solución y en todos aquellos procesos que involucren el tema de las maras o pandillas²⁷.

24. *Ibid.* (3)

25. Entrevista con APREDE. Guatemala, 15 de agosto de 2005. (2)

26. Entrevista con Colegio Puente Belice. Guatemala, 16 de agosto de 2005.

27. Esto fue mencionado por CALDH y es compartido por Margarita Castillo, ex subdirectora del Sistema Penitenciario. Entrevista con CALDH. Guatemala, 18 de agosto de 2005. Entrevista con Margarita Castillo. Guatemala, 9 de septiembre de 2005.

En relación con la línea de intervención a través de la rehabilitación se identifican dos posiciones. La primera se refiere a que la rehabilitación es un proceso complejo, costoso y no efectivo. Esta posición se enfrenta a una segunda, la cual reconoce el carácter complejo de la rehabilitación, pero la considera funcional en tanto se establece con base en programas efectivos e integrales.

4.3. Tipos de trabajo: preventivo, rehabilitación, reinserción

Luego del proceso de análisis de las matrices obtenidas para evaluar e interpretar este apartado, los resultados permiten visualizar que las instituciones seleccionadas para la investigación realizan fundamentalmente un trabajo de intervención a nivel de la prevención, puesto que los ejes o las líneas de trabajo propuestas para su funcionamiento contienen elementos de intervención que no se concentran en el trabajo directo con integrantes de maras como grupo meta principal.

El trabajo realizado con la población se ubica en las categorías siguientes:

a. Educación preventiva y programas laborales

Entre las líneas de trabajo presentes en el abordaje institucional, se encuentran los referidos a la educación formal e informal de niños y adolescentes, incluyendo el eje denominado formación integral. Educar está visualizado en estas instituciones como prioritario, puesto que esta oportunidad provee las bases para la formación integral de la población que, en su mayor parte, es considerada en alto riesgo. Para ello, la metodología planteada es una metodología no tradicional, es decir participativa, generadora de pensamiento crítico, a partir de problemas concretos de una

realidad concreta. Un ejemplo claro de este nivel es la experiencia del proyecto del Puente “Belize”. Este es un programa que ha otorgado becas de trabajo y estudios a más de 150 adolescentes (mujeres y hombres), en colaboración con una maquiladora de pantalones de lona con la que se ha desarrollado una línea de formación laboral para jóvenes considerados en “alto riesgo”, en zonas marginales del país.

b. Rehabilitación y desintoxicación / “desmarización”

Algunas instituciones refieren líneas de trabajo desde una dimensión propiamente terapéutica, en donde se consideran la formación humana en valores, multiculturalidad y abordaje en salud mental para todos aquellos niños que fueron rescatados del consumo de droga, de la violencia intrafamiliar, del abuso sexual, de la calle y de maras y/o pandillas. En esta línea se privilegia el apoyo terapéutico de profesionales, como psicólogos y médicos, en las instituciones que cuentan con este tipo de personal. Este trabajo se ubica en el nivel de rehabilitación y fortalecimiento de la salud mental. Varias de estas organizaciones, como la Fundación REMAR, se crearon desde una visión religiosa, en donde la evangelización y la asistencia social juegan un papel medular. Tampoco estas organizaciones están dedicadas exclusivamente a la “desmarización”, sino más bien al tratamiento de problemas colaterales como el alcohol y las drogas. Desde hace poco, la Fundación Nicky Cruz está preparando la apertura de centros especializados en la rehabilitación de “pandilleros” en Guatemala, con un enfoque clínico (centrado en el caso personal) y de rehabilitación.

c. Gestión urbana

La gestión urbana se refiere a las actividades de participación social, al abordaje de problemas, a la incidencia comunitaria y a las acciones en el tejido social y a las

instituciones sociales para facilitar acciones desde instituciones y actores sociales locales frente al problema.

Childhope realiza un trabajo con el grupo Cáritas en el departamento de Quiché, desde el año 2001. Ahí se desarrollan talleres enfocados a la formación y prevención para que las y los jóvenes no ingresen a las maras y pandillas. Para ello abordan temas de reflexión, prevención, acciones de las maras y pandillas, causas, “ley antimaras”. El perfil de los jóvenes para pertenecer a este programa necesita que estos sean líderes y dirigentes juveniles²⁸.

Como parte del proceso de abordaje integral se valoran las actividades de participación de la juventud: el proyecto “Participación ciudadana de la juventud”, impulsado por CALDH, promueve el liderazgo, el protagonismo y la participación ciudadana juvenil. En este programa, los jóvenes plantean necesidades e intereses. Es un trabajo que consiste en el fortalecimiento del liderazgo y en su participación, lo cual implica un proceso permanente de formación.

Otra línea de trabajo vinculada con las prácticas de rehabilitación es la llevada a cabo por los programas de voluntariado. Aquí, las personas de la sociedad civil, principalmente profesionales y estudiantes, aportan desde su experiencia conocimientos teóricos y prácticos con el fin de apoyar el trabajo con los jóvenes en proceso de rehabilitación. Otras instituciones incorporan este proceso desde el trabajo en otros programas, como la iniciación teatral, en donde su metodología de trabajo con los jóvenes se lleva a

28. El enfoque del trabajo con jóvenes se debe a que los integrantes de maras, en su mayoría, son adolescentes y jóvenes. Este fenómeno es cada vez más complejo y existe una relación creciente entre maras y narcotráfico. Un segundo punto de discusión es la edad hasta la que puede considerarse que alguien es “joven”. En este punto hay una diversidad de posiciones institucionales.

cabo a través de la formación, los talleres experimentales, construcciones colectivas a la expresión arraigada al contexto y experiencias humanas de ellos mismos.

d. Reinserción y programas laborales

El nivel de abordaje en reinserción lo trabajan algunas organizaciones con el objetivo de proporcionar, a través de la gestión y capacitación, espacios de empleo para que los jóvenes obtengan un soporte económico para ellos y sus familias, y puedan aprovechar al máximo su tiempo. Para ello algunas organizaciones invitan a otras entidades a colaborar en esta proyección, con la finalidad de abrir oportunidades de formación laboral. Estas líneas de trabajo son prioritarias para la reinserción social, en el entendido de que tanto el desempleo como la pobreza son parte de las causas del apareamiento de las maras²⁹.

e. Incidencia política

En número menor se encuentran instituciones que trabajan la línea de la incidencia, entendida como aquellos procesos encaminados a producir cambios en las políticas públicas y las instituciones sociales. Algunos espacios en donde se procura incidir en el tema son los consejos locales de prevención del delito, los medios de comunicación y otras redes locales.

En la descripción de los anteriores programas, se realizan acciones, en primer lugar, de orden administrativo (pla-

29. Aunque el abordaje de la reinserción por la vía ocupacional tiene un elemento empoderador, en el término “reinserción” aún prevalece una influencia sugestiva de la teoría de la desviación social, en la cual los actores que delinquen o amenazan el orden social deben ser tratados para reincorporarse a la vida “civilizada”, es decir, que existe una interpretación sociopatológica de la delincuencia.

nificación y presupuesto). En segundo lugar se llevan a cabo diagnósticos institucionales, municipales (en el tema de derechos humanos), la identificación de actores sociales involucrados en el desarrollo comunitario, talleres de formación en prevención del delito, formación a través de seminarios con representantes de comunidades, jornadas de observancia en derechos humanos, etc.

Estas acciones promueven programas de atención legal, de derechos de niños y niñas, así como el fortalecimiento del sistema de justicia para el resguardo de estos derechos. Varias de estas experiencias han sido sistematizadas y socializadas³⁰, a través de distintas formas (material didáctico, medios de comunicación, entre otras).

Para este trabajo se utilizan diversas metodologías, como la proyección de APREDE, la cual conforma consejos para la prevención del delito integrados por miembros de las comunidades en donde la institución tiene presencia, y promueve la participación de líderes comunitarios, organizaciones sociales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La institución también contempla, referente al programa de medios de comunicación, la proyección mediante una estrategia de relación con los medios. Asimismo existe el trabajo a través de la facilitación de procesos (talleres) en relación con el trabajo en el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud.

f. Comunicación, investigación e información

La literatura sobre el fenómeno de las maras y pandillas, en Guatemala, es escasa. Las principales fuentes de información al respecto provienen del Ministerio de Gober-

30. Un ejemplo es la sistematización de la experiencia de los Comités de Justicia y el Proyecto de Prevención del Delito del programa de Justicia de la AID (Rico, 2004).

nación (a través de la Subdirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil), los medios de comunicación y, en una segunda escala, de los institutos de investigación y universidades. En realidad, el trabajo de análisis sistemático desde la sociedad civil es sumamente precario. En el caso de los medios de comunicación y, en especial, en la prensa, la carga se inclina hacia el periodismo noticioso y la nota roja, aunque aparecen, de manera eventual, trabajos de periodismo investigativo sobre experiencias particulares y entrevistas con expertos en la problemática. No existe un trabajo que sistematice el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública frente al fenómeno de las maras y pandillas.

4.4. Cobertura

Las diferentes instituciones entrevistadas atienden a poblaciones de ambos sexos, en donde la proporción es casi la misma. No obstante, es difícil precisar a la vez la edad de las personas a quienes se dirige el trabajo, puesto que existe población beneficiada directa e indirectamente. Las instituciones que pudieron referir el rango de edad de los niños, las niñas y jóvenes atendidos expresaron que oscilaba entre los 13 y 19 años, a excepción de una institución que trabajaba con madres jóvenes de hasta 23 años y, por ende, también atendía a los bebés de estas hasta los 3 años.

Los niveles de escolaridad de los niños y jóvenes atendidos se encuentran ubicados, en su mayoría, en el nivel primario y un porcentaje mínimo, en el nivel diversificado. Durante la entrevista se les preguntó cuáles eran los problemas principales que enfrentaba la juventud con la cual trabajaban, y mencionaron pobreza, cultura de la violencia, maltrato familiar, callejización³¹ y baja autoestima.

31. La callejización es entendida por las instituciones entrevistadas como el proceso mediante el cual, niños, niñas y adoles-

En relación con el número de jóvenes beneficiados directamente por las organizaciones, se obtuvieron diferentes datos. Dado que esto está vinculado, por lo general, con el financiamiento, este determina el número de población y la cobertura de los proyectos. Algunas organizaciones lograron establecer un dato exacto de las poblaciones atendidas de manera directa e indirecta; otras no pudieron hacerlo por la naturaleza de su trabajo. En este marco se obtuvieron los datos que se muestran en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3
Beneficiarios de las organizaciones

| Organización | No. de beneficiados directos | No. de beneficiados indirectos | Cobertura geográfica |
|---|---|---|---|
| Asociación para la prevención del delito (APREDE) | s.n. Niños y jóvenes en riesgo | s.d. | Escuintla, Sacatepéquez, Guatemala, Villa Nueva. |
| Caja Lúdica | 337 hombres 216 mujeres | 54 hombres 73 mujeres | A escala nacional |
| Fundación REMAR: Rehabilitación y Reinserción de Marginados | 1 200 personas | s.n. familias de adictos | Villa Nueva, Quetzaltenango, El Progreso, Petén, Guatemala. |
| Centro de Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH) | 300 jóvenes | | Guatemala, Chiquimula, Chimaltenango y Sololá. |
| CHILDSHOPE | 1 000 líderes juveniles al año (aproximadamente). | Variable, integrantes de centros educativos | 11 municipios del Quiché y 70 municipios en Quetzaltenango, |

centes, en lugar de vivir en sus casas, se van a vivir de manera permanente a la calle. Lo mismo sucede cuando, de manera paulatina, pasan prolongados periodos de tiempo desocupados fuera de su casa y en la calle, hasta que por último terminan habitándola de manera definitiva.

Cuadro 2.3 (Continuación)
Beneficiarios de las organizaciones

| Organización | No. de beneficia- dos directos | No. de beneficia- dos indirectos | Cobertura geográfica |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|---|
| CHILDHOPE (Continuación) | | | Jalapa, Quiché, Huehuetenango, Retalhuleu y Sololá. |
| Oficina de Dere- chos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) | s.n. líderes de comunidades | s.n. familias | Ciudad capital zonas 18, 7, 6 y 3. |
| Colegio Puente Belice (CLAS) | 140 | 840 | Zonas 6 y 18, Ciudad de Guate- mala. |
| Casa Alianza | 1 850 | 4 380 | A nivel nacional |
| Unidad de Desa- rrollo Integral la Novena (UDINOV) | No hay proyec- tos | No hay proyec- tos | Chimaltenango y Ciudad Capital (zonas 1, 2, 6 y El Mezquital). |
| Centro de Desa- rrollo Integral Comunitario (CEDIC) | s.n. | s.n. | Departamento de Guatemala |
| <i>Total beneficiarios registrados</i> | <i>5 043</i> | <i>5 347³²</i> | |

El Cuadro 2.3 muestra la presencia de trabajo de las distintas organizaciones en 13 departamentos del país, así como las principales zonas de la ciudad capital en donde se realizan proyectos; en dichas zonas se considera el predominio de la violencia. Ahora bien, sobre la solicitud acerca de las características de las poblaciones beneficiadas, estas son poblaciones vulnerables, ya que su entorno pone

32. Para calcular otros beneficiados indirectos, como la familia del beneficiado directo, la cifra se podría multiplicar por un promedio de 5 personas por beneficiado directo, es decir, que se tendría un aproximado de 25 000 personas.

en riesgo potencial a jóvenes y niños de la calle. Por otra parte, otras organizaciones trabajan con líderes comunitarios. Lo que es común para todos es que el trabajo que se realiza con estas poblaciones se extiende a una población indirecta beneficiada (familia, comunidades, sociedad).

4.5. Vinculación con otras organizaciones

Para la obtención de logros es necesaria la vinculación con otras organizaciones no gubernamentales e internacionales y entidades del Estado. En esta sección se analiza la relación entre esas organizaciones.

En primer término se aborda la vinculación de las instituciones con el Estado. Estas refirieron que el tipo de relación se define como alianza estratégica, coordinación, cooperación, intercambio y apoyos puntuales. Los términos de relación se propician a través de proyectos productivos, capacitaciones, incidencia en política, gestión de demandas. El plazo de la relación es, en la mayor parte de instituciones, indefinida, aunque algunas tienen temporalidades definidas y en otras la relación es coyuntural. La formalidad de la relación se plasma en convenios de cooperación que acompañan a los comités de protección a la niñez trabajadora.

En segundo término se analiza la relación entre las organizaciones no gubernamentales nacionales y las instituciones con las cuales las organizaciones entrevistadas tienen relación. Aquí la mayoría tiene una vinculación del tipo alianza estratégica, en donde los términos de la relación se definen por elementos de coordinación, apoyo técnico, colaboración, asesoría, análisis de coyuntura y, solo en un caso, el trabajo en investigación legal. Todas estas relaciones son de tipo formal y temático, definidas de acuerdo a diferentes momentos; los plazos son variables: cortos, medianos e indefinidos. También se definen formas de rela-

ción con otras instituciones con una tendencia a cooperar en situaciones puntuales. A la vez se busca la cooperación de las universidades en términos de servicios y conocimientos, entre las cuales se encuentran la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

El tercer término es muy importante, según lo referido por las instituciones, puesto que todas reconocen el valor de las organizaciones internacionales respecto al financiamiento que otorgan, a través de la cooperación, a dichas instituciones. Entre estas organizaciones se encuentran la OMS, OPS, BID, UNESCO, PNUD, USAID, OXFAM Inglaterra, UNICEF, OEA, SKN Holanda, Save de Children, Plan Internacional, Principado de Asturias España, GTZ Alemania, Comic Relief Inglaterra, también Red Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas, Red Iberoamericana contra las Drogas y Universidades Latinoamericanas. El tipo de relación se manifiesta desde la cooperación financiera, intermediarios y apoyo económico y técnico, afiliación, relaciones académicas e investigación. Los términos se establecen a través de convenios, alianzas, coordinaciones, capacitaciones, apoyo económico; los términos se establecen al corto y mediano plazos.

Frente a las fuertes olas de violencia protagonizadas por las maras y pandillas, en Guatemala, existe aún mucha debilidad en cuanto a la capacidad de articular esfuerzos y trabajar de manera interdisciplinaria y valiéndose de la cooperación interinstitucional. La mayor parte de espacios interinstitucionales se dan a nivel de encuentros, foros o diálogos alrededor del tema de la violencia y la seguridad ciudadana. No obstante, las capacidades de coordinación “sobre la intervención” del fenómeno son muy limitadas.

Dentro de la cooperación internacional existen entidades coordinadoras, como el PNUD, a través del programa de gobernabilidad, que articulan, canalizan y convocan ac-

ciones entre la sociedad civil y el Estado para atender el tema de la violencia (entendiéndose como violencia directa principalmente), aunque los proyectos existentes responden, en su mayoría, a convocatorias de mediana duración. Tampoco se puede afirmar que las agendas institucionales en las ONG nacionales estén dispersas frente al fenómeno de las maras, porque la inclusión y el desarrollo de este tema en las agendas de trabajo, aún son escasos como se verá más adelante.

4.6. Fuentes de financiamiento

Este apartado guarda relación con el anterior, es decir, se vincula con otras organizaciones: agencias multilaterales de cooperación y embajadas, e instituciones que se agencian de los recursos económicos a través de consultorías. Sin embargo, el aporte más significativo sigue siendo el gestionado a través de las organizaciones internacionales. En este sentido, hay instituciones que cuentan con un presupuesto anual que oscila entre los 2 y los 12 millones de quetzales. Estos presupuestos están relacionados con el número de proyectos y el apoyo de las organizaciones internacionales con las que sostienen convenios. Una institución, por ejemplo, no refirió datos cuantitativos; otra, por su parte, no tenía ningún proyecto habilitado debido a que aún no había encontrado financiamiento para ejecutarlo. Es importante mencionar que la sostenibilidad de estas instituciones, en la actualidad depende de los convenios y ayudas internacionales.

También se investigó acerca de cómo se define la inversión en las instituciones. Para ello deben apegarse a las especificaciones de las agencias internacionales, ya que son las que proveen el financiamiento para la operativización de los proyectos. Por lo general, los rubros están

destinados al fortalecimiento institucional, a los gastos administrativos y, el mayor porcentaje, al trabajo operativo.

La lucha de las organizaciones no gubernamentales por la subsistencia, al ser entidades no lucrativas y en su mayoría dependientes del financiamiento externo y de la cooperación internacional, las hace mantenerse en una dinámica institucional de constante captación de convocatorias para aplicar a proyectos de desarrollo e investigación. A partir de esta realidad, sus fuentes de financiamiento se convierten en una de las preocupaciones cotidianas en el quehacer de la institución. Por otro lado, la mayor parte de cooperantes exigen ciertas condiciones de sostenibilidad de los proyectos para garantizar que sus acciones tengan un alcance mayor, lo que requiere un alto nivel de creatividad, no solo en el tema de la violencia (que dicho sea de paso, es, en estos momentos, un tema de actualidad en la agenda internacional, en particular desde la lógica de la seguridad ciudadana), sino también en otros relacionados con el fenómeno de las maras y pandillas (juventud y niñez, derechos humanos, delincuencia, familia, etc.).

5. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

5.1. Paradigma anidado para la transformación de conflictos

En una sociedad desgarrada por la guerra, el ciclo de la violencia y las formas de abordarla han tenido una evolución histórica que se puede sintetizar en tres niveles de acción: (a) represión y control, es decir, el control de la violencia a través de prácticas violentas “autorizadas”; (b) prevención, como respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia (la necesidad de visualizarla desde una perspectiva preventiva amplia ha sido reconocida de manera reciente); y (c) recuperación del capital social y

humano. Este último nivel requiere de una intervención en el que exista un compromiso amplio de la ciudadanía, líderes, jerarcas, comunicadores, educadores y, en fin, de toda la sociedad.

Lo anterior permite hacer referencia al análisis de la violencia en el conflicto, en el entendido de que este es un fenómeno dinámico, es decir, expresivo y dialéctico, en tanto se basa en las relaciones. El conflicto, como se apuntó al inicio, es algo que se distingue de la violencia en tanto que esta implica conflicto, pero no todos los conflictos necesariamente implican violencia, y cuando los conflictos no se atienden de manera constructiva, estos pueden generar violencia. Pero, entonces, la atención integral de los conflictos va más allá de sus causas inmediatas y así lo plantea la teoría de la transformación, que es preciso atender los aspectos sustantivos, procesales y psicológicos, pero también la comprensión y el abordaje de sus causas de mediano y largo plazo.

Como las maras son un fenómeno social que supone una problemática alrededor de la cual hay un sinnúmero de conflictos, en la medida que estos se atiendan de manera ineficiente, la escalada de violencia tenderá a aumentar. Por esta razón, para el análisis de las acciones de la sociedad civil frente al fenómeno de las maras, se ha tomado como base el *Paradigma anidado para la transformación de conflictos* de Paul Lederach (1999). El instrumento tiene como propósito describir, en forma visual, un abordaje por niveles y ámbitos de acción.

Mientras más emergente es el problema, el tratamiento debe ser inmediato; mientras más recurra, su abordaje integral debe ser tanto inmediato como mediato. Los niveles de análisis están dados de acuerdo con los marcos temporales y estructurales. Estos pueden ser:

1. Inmediatos: este emerge día a día y está determinado en los momentos *coyunturales*, el cual permite dar una respuesta ante la crisis.

Tiene una temporalidad de 2 a 6 meses.

2. A corto plazo: permite construir nuevas formas de *relación*, es decir, favorece los acercamientos, las alianzas con sectores clave. La intervención en este nivel está dado en la preparación y capacitación.

Tiene una temporalidad de 1 a 2 años.

3. A mediano plazo: presenta un trabajo en *subsistemas*, busca modificar los *modus operando*, a través del diseño del cambio social, es decir, a través de cambiar cierta cultura institucional.

Temporalidad: 5 a 10 años.

4. A largo plazo: en este nivel, el trabajo está enfocado al *sistema*, es decir, al resultado deseado, al impacto en el sistema general. Esto permitirá, por ejemplo, la modificación de leyes, reformas institucionales, proyecciones a largo plazo.

El análisis del proceso de la construcción de la paz, a través del paradigma anidado, permite visualizar en qué nivel se encuentran las acciones de las instituciones frente a la dinámica del conflicto, lo que a la vez permite clarificar el grado de impacto frente a este o frente a la conflictividad.

5.2. El trabajo de la sociedad civil como respuesta al fenómeno de maras y pandillas, a la luz del paradigma anidado

Luego de analizar los datos obtenidos de las entrevistas a las organizaciones no gubernamentales de la sociedad

civil, se deduce que, en términos generales, el trabajo realizado por estas respecto al fenómeno de las maras y pandillas juveniles está orientado a dar atención, de acuerdo con el paradigma anidado, en el corto y mediano plazo. Aunque este fenómeno es muy reciente, la mayoría de las instituciones estudiadas no se crearon para trabajar específicamente en ese tema. En tal sentido, son escasas las entidades que diseñan y planifican sus programas y proyectos en función de este fenómeno.

No obstante, todas las instituciones refirieron trabajar con poblaciones en riesgo, es decir, con poblaciones vulnerables a la violencia y a otros factores (pobreza, abusos, drogas, crimen), los cuales limitan el desarrollo integral de las comunidades y, en particular, el de la niñez y juventud. Son poblaciones en condiciones de exclusión social. Varias de las instituciones mantienen líneas que se enmarcan en las directrices de los acuerdos de paz (derechos, equidad, inclusión), aunque no en todos los casos esta referencia es explícita.

APREDE es la única que trabaja directamente con la problemática de las maras. Su trabajo se enmarca en la prevención, rehabilitación y reinserción. Quizá es la única que aborda el fenómeno en el largo plazo, en la medida que mantiene alianzas con otras instituciones en el ámbito nacional e internacional.

El nivel inmediato

El nivel de atención a la crisis ha sido el principal punto de atención de las organizaciones del Estado, en particular del Organismo Ejecutivo y, en especial, del Ministerio de Gobernación (y, sin embargo, los niveles de violencia directa entre los jóvenes no ha disminuido). No es así entre las organizaciones de la sociedad civil y particularmente las ONG, las cuales tienen una capacidad de respuesta limitada ante la crisis inmediata. Aunque existen

instituciones de beneficencia, como las iglesias católicas y evangélicas que brindan algún tipo de ayuda individual a jóvenes integrantes de maras, desde las ONG, esta temática está siendo abordada, a este nivel, por las instituciones Casa Alianza y APREDE, a partir de los proyectos Trabajo de Calle y Escuela de Desarrollo Humano y Juntas Escolares, los cuales se describen a continuación.

El proyecto Trabajo de Calle y Escuela de Desarrollo Humano enfoca sus líneas de trabajo en las áreas relacionadas con el fortalecimiento y la consolidación institucional de las “Casas Joven” de APREDE. Este proyecto consta de varias fases que se resumen en una fase de exploración y diagnóstico y en otra de intervención. En el primer momento, se desarrolla un reconocimiento del área o contexto por trabajar, un acercamiento y reconocimiento de los patrones culturales característicos, la detección de necesidades e inquietudes y, por último, la implementación del proyecto de reducción de daños y de transformación. Este trabajo se realiza desde la calle y tiene la finalidad de identificar las necesidades de los niños y jóvenes que se encuentran fuera de su casa o que las circunstancias los ha obligado a permanecer la mayor parte de su tiempo en la calle.

El segundo proyecto de la institución APREDE se denomina Juntas Escolares, las cuales están constituidas por los maestros, los padres de familia y los representantes estudiantiles de un centro educativo. Para el desarrollo de este proyecto se siguen fases de diagnóstico comunitario, el cual contiene la identificación del centro educativo, la identificación de líderes, multiplicadores y facilitadores de la Junta Escolar, la presentación y formación desde el documento sistematizado *Manual de prevención primaria*, desde una planificación que contempla el acompañamiento y *monitoreo*, así como la participación activa en los Consejos Locales del Delito y la Autogestión.

A pesar de que queda claro que el fenómeno de las maras es, en esencia, un tema vinculado a las relaciones de poder en el país, las capacidades de la sociedad civil frente a los problemas más críticos de las maras (cobros ilegales, asesinatos, enfrentamientos armados entre maras), son extremadamente limitadas. Las organizaciones no cuentan con los recursos ni con la capacidad de coerción necesaria para intervenir en momentos críticos, incluso los recursos de las instituciones del Estado son insuficientes para la atención efectiva de la ola de violencia.

El nivel del corto plazo (1 o 2 años)

La mayoría de instituciones trabajan en coadyuvar a resolver las necesidades básicas de salud física y/o mental, alimentación, vestuario de adolescentes y jóvenes en riesgo, puesto que las poblaciones atendidas son de escasos recursos. En tal sentido, la mayor parte de los desembolsos económicos se hacen con el fin de cubrir dichas necesidades. El trabajo a este nivel está orientado a contrarrestar los índices de pobreza y el deterioro psicosocial en las poblaciones urbanas, rurales y algunas del interior de Guatemala. Por tal motivo, las instituciones proponen la promoción de programas y proyectos institucionalmente sostenibles, que respondan a las demandas de las poblaciones.

Sin embargo, existen proyectos cuyas líneas de trabajo se centran a corto y mediano plazo. Esto significa que dichas instituciones, que trabajan en estos niveles, desarrollan su labor a través de la inserción laboral desde el enfoque de la prevención dependiendo del carácter de la inserción. Lo anterior se explica a través de dos trabajos institucionales: el proyecto del Colegio Puente Belice y el programa de reinserción de Casa Alianza. El primero trabaja con poblaciones en alto riesgo, donde los niños, las niñas y jóvenes viven en condiciones de pobreza. Por lo general permanecen solos en sus casas, ya que sus pa-

dres y madres salen a trabajar o a buscar trabajo. En ese contexto, las maras y pandillas ejercen una gran influencia en estas poblaciones. El trabajo, por tanto, se realiza con estos jóvenes a través de proyectos de prevención, de formación, de acciones educativas y empleo. Este colegio no trabaja con niños o jóvenes que hayan pertenecido a maras y pandillas, puesto que el trabajo de rehabilitación requeriría de otras capacidades institucionales y esto sería muy difícil para ellos. El proyecto Puente Belice, dirigido por el jesuita Manolo Maqueira, es también una experiencia pionera que articula esfuerzos con una de las empresas maquiladoras mas grandes de Centroamérica: Koramsa, la cual lleva varios años entrenando a jóvenes en la fabricación de pantalones de lona. Ellos tienen becas para concluir sus estudios y recibir una bolsa de apoyo financiero.

El proyecto ha logrado que más de 200 jóvenes residentes en zonas urbano marginales, la mayoría familiares y personas cercanas a los integrantes de pandillas (hermanos menores, hijos, primos, etc.), reciban educación formal secundaria y se estén preparando para entrar a la universidad con una experiencia ocupacional ya adquirida. La Casa Alianza, institución que proporciona refugio a niños, niñas y jóvenes de la calle y en riesgo de ir a la calle, brinda la oportunidad de que tengan estudios de educación formal y, sobre todo, informal, para que a través de la capacitación ocupacional puedan “reinsertarse a la sociedad”. Esta institución trabaja con poblaciones que han estado en drogas o en maras y/o pandillas.

Ahora bien, en el nivel del corto plazo se ubican los proyectos: Casa Joven y Gestión de Oportunidades de Empleo. El proyecto Casa Joven, promovido por APREDE, desarrolla estas actividades: (a) fortalecimiento y consolidación institucional de los centros de atención (las denominadas “Casa Joven”), (b) capacitación técnica y homologación educativa a los jóvenes beneficiarios, y (c) gestión de oport-

tunidades de empleo. Este trabajo realiza su intervención en tres niveles:

1. *Intervención primaria.* Se da en los establecimientos públicos y privados que se encuentran en áreas marginales en donde predomina la violencia. Para información a padres de familia, equipo docente y alumnos, se realiza un mapeo del contexto (escuelas, colegios privados, entre otros) donde los niños, las niñas y jóvenes son vulnerables a integrarse a grupos de pandillas que permanecen en su entorno, donde el proyecto tiene presencia y les proporciona oportunidad de ser orientados. Las actividades que realizan en las juntas escolares son: talleres de capacitación en prevención del delito, actividades extracurriculares y extraescolares, promoción de la educación cívica, movilización social y campañas desde los niños contra la violencia y delincuencia juvenil, además de actividades para el uso positivo del tiempo libre.

2. *Intervención secundaria.* Se realiza con jóvenes involucrados en grupos negativos, que tienen como característica la organización y se encuentran en la calle. Aquí se promueve el uso positivo del tiempo libre, la homologación educativa y la capacitación e inserción laboral. Sin embargo, debido a los problemas de seguridad que se presentaron en el trabajo, solo se ha concentrado en las y los jóvenes que ya participaban en el proyecto y no se ha incorporado a nuevos beneficiarios. Únicamente se han tomado en cuenta a quienes se han acercado al programa, ya sea por referencia o por contacto con beneficiarios que ya estaban dentro del programa.

3. *Intervención terciaria.* Se desarrolla con jóvenes que están en los centros de detención. El trabajo en ese campo ha sido pobre debido a la poca conciencia de las autoridades en crear espacios de oportunidad en estos centros. El trabajo consiste en darles asesoría legal. En una primera etapa se desarrolló esta fase de intervención. En los

últimos seis meses, “Casa Joven”, de APREDE, trabaja en alianza con la Secretaría de Bienestar Social, y alberga, en sus programas, a personas sancionadas por los jueces de menores, es decir, a los jóvenes que cometieron algún tipo de delito y que, por tanto, están en conflicto con la ley penal.

En el análisis de las acciones a corto plazo, también pueden ubicarse los alcances del proyecto Gestión de Oportunidades de Empleo. Este es muy importante puesto que pretende proporcionar las herramientas necesarias a los jóvenes ex mareros para que se “inserten a la sociedad”, a través del mercado laboral. En este proceso, las organizaciones e instituciones tienen un papel importante al abrir un espacio para ellos y ellas. Este proyecto está contenido dentro de la línea y en el eje de igual nombre, y se lleva a cabo a través de estas actividades: (a) selección de organizaciones y entidades, (b) convocatoria a entidades, (c) presentación del proyecto y requerimiento del mismo, (d) elaboración, firma e implementación de convenios, alianzas y coordinaciones; (e) contacto personal y entrevistas con empresarios y directores de organizaciones, (f) seguimiento a los acuerdos y ofrecimientos alcanzados en las reuniones bilaterales.

Desde el modelo transformador de Pablo Lederach, el abordaje de corto plazo contribuye a la construcción de una práctica sostenida de paz solo si se acompaña de acciones en otros niveles. Sin embargo, las acciones en los subsecuentes niveles aún no se plasman en la dinámica nacional ni en los ámbitos geográficos de mayor vulnerabilidad (es decir, las zonas urbano marginales). Este hecho puede desembocar en una práctica desgastante y estéril. En cierta forma, la ausencia de acciones en el largo plazo y la debilidad de acciones en el mediano plazo para abordar el fenómeno de las maras, es un factor que puede volver infructuosas las iniciativas de corto plazo y multiplicar el

aparecimiento de situaciones críticas y de emergencia para que el Estado las atienda.

Este argumento no reduce la importancia de la atención a corto plazo porque, al mismo tiempo, la inefectiva atención a situaciones de crisis y a las necesidades enfocadas en las relaciones sociales y el entorno inmediato puede hacer inviables los proyectos de mediano y largo plazos. Así las cosas, las organizaciones estatales, dependientes de la esposa del Presidente de la República, encargadas de las obras sociales de la presidencia (bajo cuyo cargo se encuentran los centros de tratamiento de menores en conflictos con la ley), no contribuirán a la reducción de las demandas de servicio público si no se logran articular con ONG y entidades educativas y de la iniciativa privada para un trabajo preventivo —que vaya mas allá de la sensibilización— y un trabajo de abordaje de problemas —que vaya más allá de la apertura de instituciones benéficas basadas en una filosofía institucional asistencialista, por demás superada en los debates mundiales sobre ayuda humanitaria—.

El nivel del mediano plazo

La mayor parte de instituciones trabajan para tener incidencia. Esto implica relacionarse con otras instituciones en espacios que definen la finalidad de su trabajo en relación y en concordancia con las finalidades de las otras instituciones, pero también realizan un trabajo en particular, como acciones legales, trabajo de medios, información, divulgación, entre otros.

En este apartado se destaca el trabajo de dos instituciones que enfocan sus programas en este nivel. El Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), que ejecuta los proyectos de redes a nivel municipal (organización de observatorios) y el proceso de discusión de la política (Agenda de la Juventud e iniciativa de Ley). Ambos pro-

yectos trabajan en la línea de incidencia y presentan fases de diagnóstico municipal en derechos humanos, formación en seminarios de representantes de comunidades, jornadas de observancia en derechos humanos y la creación de una agenda mínima municipal. La metodología utilizada se basa en talleres. Estos forman parte del trabajo del Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud.

APREDE aborda este nivel desde tres proyectos: Consejos Locales de Prevención del Delito, Apertura de Nuevas Áreas y Medios de Comunicación, los cuales se orientan de manera fundamental a la incidencia. El proyecto Consejos Locales de Prevención incorpora la participación de líderes comunitarios, organizaciones sociales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en localidades donde APREDE tiene presencia institucional. Se lleva a cabo con instituciones sobre todo educativas. Las fases de trabajo requieren del diagnóstico institucional, de la identificación de actores sociales involucrados en el desarrollo comunitario, sensibilización y presentación del proyecto, capacitación del módulo de prevención del delito, organización y conformación de las comisiones de trabajo, reuniones ordinarias y extraordinarias por comisiones de acuerdo con las necesidades, acompañamiento y *monitoreo* de la ejecución de los planes y sus actividades, presentación de informes, evaluaciones del trabajo y el acompañamiento en la conformación de la junta directiva autónoma del consejo.

El proyecto Apertura de Nuevas Áreas busca ampliar la cobertura de atención de APREDE, en el ámbito geográfico. En tal sentido, se realizan los contactos iniciales, un diagnóstico del lugar, la presentación del diagnóstico y de la propuesta de la institución, la capacitación metodológica, la capacitación a facilitadores y capacitadores, el acompañamiento en el proceso de capacitación y formación, así como el acompañamiento a las reuniones con actores locales.

Por último, el proyecto Medios de Comunicación contempla la proyección a través de los medios de comunicación con una estrategia preestablecida. El trabajo en esta área se divide en dos procesos: administrativo y operativo. Las fases de abordaje desde lo administrativo incluyen planificación, elaboración de presupuesto, elaboración de informes. En el trabajo operativo o trabajo de campo se realizan las fases de elaboración de base de datos, sensibilización a medios, coordinación de actividades con medios, elaboración de material para su divulgación en los medios de comunicación, medios alternativos, material informativo, atención a los medios y el seguimiento de las relaciones establecidas. Este proyecto cobra importancia ya que permite presentar a la sociedad la forma de abordaje, así como crear conciencia sobre la misma respecto al trabajo que realiza la institución con los jóvenes que pertenecieron a las maras y pandillas, dando apertura a una nueva visión desde la formación de la opinión pública.

En la descripción anterior se hizo referencia a una institución creada específicamente para la atención de jóvenes que pertenecieron a maras y pandillas en Guatemala y por el trabajo acertado en el país, y se consideró importante mencionar los distintos proyectos y los niveles de acuerdo al Paradigma Anidado en el que permiten el abordaje. Las otras instituciones trabajan de forma periférica con la población, que es, en su mayoría, vulnerable. También es necesario aclarar que el abordaje del trabajo debe contener programas orientados al trabajo en salud mental (metodologías y técnicas preventivas y de atención), así como programas que permitan realizar investigación acerca de las distintas causalidades y efectos de las maras y pandillas en el país. Esto es difícil puesto que se necesita de la cooperación financiera y, por lo general, se proporciona para la atención directa.

El hecho de que una sola institución fue creada para atender a jóvenes ex mareros y las otras instituciones no, tiene una explicación. La mayoría de instituciones estudiadas tienen un promedio de vida de 10 a 12 años, tiempo en el cual el fenómeno de las maras y pandillas no era una prioridad. No obstante, también hay muchas instituciones nuevas que no tienen como prioridad ese tema.

Otro elemento importante es que todas las instituciones entrevistadas tienen un fuerte componente de educación formal y/o informal —mediano plazo—, ya que en sus programas contemplan la formación técnica, la formación humana y la formación ciudadana. La inclusión de la educación en el trabajo se sigue considerando una acción fundamental, puesto que brinda una preparación integral a los jóvenes y, al mismo tiempo, la formación técnica les permite la obtención de ingresos para su sostenimiento. Ahora bien, la formación humana y ciudadana les abre espacios para el trabajo consigo mismos, y resalta la importancia de la relación con el “otro”, es decir, con las demás personas de la sociedad, relación en la que existe una influencia recíproca. Los proyectos y programas que abordan esta línea tienen el objetivo de formar mujeres y hombres que se conozcan a sí mismos, lo cual es importante para transformar su familia y comunidad. De hecho, la formación ciudadana rescata valores, compromisos, derechos y obligaciones sociales.

Una valiosa lección aprendida durante el análisis de este nivel de trabajo es que para lograr un impacto a mediano plazo, es indispensable lograr la articulación interinstitucional de manera permanente mediante alianzas estratégicas, a partir de un trabajo consensuado en y con la comunidad. Esto es particularmente difícil por la fragmentación social que dejó el enfrentamiento armado interno entre las mismas instituciones. Sin embargo, desde las municipalidades, como instituciones autónomas reconocidas

por la Constitución de la República de Guatemala, y desde las organizaciones locales existe la posibilidad de desarrollar redes, alianzas o foros permanentes para articular el trabajo entre las instituciones que compartan una preocupación común —debido a la violencia juvenil— y una estrategia integral.

En Guatemala, el proceso de descentralización se ha materializado en la creación y el funcionamiento de los Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales y el Consejo Nacional de Desarrollo (COCODES, COMUDES, CODEDES y CONADE), los cuales se encargan de articular las organizaciones de la sociedad civil desde diversos sectores y entidades del Estado para la planificación y el impulso del desarrollo en la región. Estas entidades adolecen de una serie de problemas arrastrados desde períodos anteriores y no han podido establecer dinámicas de trabajo a partir de la construcción de políticas públicas, por lo que la mayoría ha construido proyectos puntuales de desarrollo para la comunidad. Dentro de estas estructuras existe una gran oportunidad para trabajar en las políticas locales de seguridad democrática y ciudadana, a través de la articulación de esfuerzos compartidos entre las organizaciones locales y el Estado.

5.3. Reflexiones sobre el trabajo directo y enfocado al sistema

En los párrafos anteriores se analizaron los niveles y las formas en que las diferentes organizaciones realizan su trabajo relacionado, de manera específica, con las maras y pandillas del país. Es evidente que tanto la labor de intervención directa como la enfocada en la atención del sistema es muy poca, pero existen razones para que esto sea así. Una de ellas es que el trabajo directo representa altos niveles de riesgo para quienes laboran en las institu-

ciones e incluso para sus potenciales beneficiados. Las personas entrevistadas han referido también que no existe suficiente interés en invertir en las problemáticas de la niñez y la juventud³³.

Por otro lado, la caracterización del fenómeno es ahora muy diferente de la de décadas anteriores. La forma de desarrollo de este fenómeno en sus inicios (ver apartado 2.3), si bien ha cobrado importancia en estos días, sus formas y manifestaciones no son las mismas que cuando nacieron las organizaciones entrevistadas. Esto confirma el hecho de que el fenómeno de las maras y pandillas no es autónomo, sino que se enmarca dentro de una problemática social más compleja. Así, por ejemplo, Vela y Solares señalan que el surgimiento de esas nuevas “formas asociativas de la juventud urbana” está vinculado a dos elementos medulares: la nula posibilidad de ascenso social y la trivialización de la violencia, aspectos que nombra como “expresiones profundas de la crisis del modelo de sociedad” (2001, p. 370).

El fenómeno de las maras y pandillas es una parte visible de fenómenos altamente complejos del tejido social, del modelo de desarrollo y de los sistemas sociales. En tal sentido y siendo conscientes de sus limitaciones, la mayor parte de instituciones mantienen el trabajo con po-

33. Al respecto, Marco Antonio Garabito, director de la Liga Guatemalteca de Higiene Mental, indica que “en general, conocemos poco de la generación joven, lo que lleva a elaborar análisis y conclusiones que no necesariamente expresan la verdadera situación que atraviesa la juventud en las ciudades y en el campo, ni dar solución a sus problemas. Ellos no son un futuro, son un presente que debe atenderse hoy... Sus aspiraciones por una vida personal y social de mejor calidad, poco a poco se enfrentan con la realidad de un sistema social que ofrece muy pocas oportunidades de concretarlas” (*Prensa Libre*, 18 de diciembre de 2005).

blaciones cuyos problemas y niveles de riesgo están vinculados a la violencia. No obstante, por la debilidad institucional desde el propio Estado, estas se limitan a desarrollar sus acciones de forma periférica, aunque inician un proceso de fortalecimiento en la articulación interinstitucional, que se refleja en un ejercicio de acercamiento y diálogo creciente en relación con el tema de forma puntual y no como un *modus operandi* permanente.

Conocer las principales prácticas de la sociedad civil frente al fenómeno de las maras y pandillas, desde las ONG, a través del paradigma anidado, ha permitido llegar a varios puntos de encuentro ubicados en el sistema, donde existe poca capacidad de trabajo a nivel nacional de parte de tanto la sociedad civil como del Estado. Al analizar de manera cuidadosa cada uno de los factores que con frecuencia y con sustento empírico se asocian al fenómeno, es posible llegar por estas vías al mismo punto de origen de otros fenómenos sociales:

- Desde el punto de vista geográfico, el apareamiento del fenómeno se asienta en las zonas urbano marginales, en donde surgen al mismo tiempo problemas de salud física y mental, pobreza, falta de acceso a la educación con alto nivel de exposición a propaganda de los estilos de vida urbanos.
- Las maras y pandillas aparecen, en América Latina, en el contexto de una transición marcada por la salida de regímenes autoritarios, la crisis económica y políticas que conducen a la migración masiva.
- La población adolescente y joven (con mayor vulnerabilidad psíquica y social) es la más directamente afectada, como también lo son por el VIH, adicciones e índices de suicidios a nivel mundial.
- La instrumentalización y utilización de maras y pandillas por grupos de poder, el narcotráfico y el cri-

men organizado son factores que nutren la expansión y el fortalecimiento de las maras; es un aprovechamiento estratégico y sistemático, que el Estado no tiene la capacidad de desarticular.

Estos problemas comunes, la exclusión social, la debilidad institucional del Estado y la pobreza, constituyen la base (hasta donde se ha podido investigar) del apareamiento y la consolidación de estas formas de agrupación marcadas por la violencia y el delito. Desde la perspectiva cultural, una sociedad *adultocéntrica*, que simplemente pretende que los jóvenes se conviertan en adultos *convencionales*, genera un estado crónico de incomprensión intergeneracional que se ve reflejado en prácticas institucionales sintomáticas que, en su mayoría, no persiguen abrir espacios para que, de alguna manera, el sistema *empace* con la juventud. Es más, la apertura de estos espacios constituiría un riesgo para la *governabilidad*.

6. *¿Movimiento social?: entre la sociedad civil y el Estado*

6.1. *Movimientos sociales (concepto y tipología)*

De la clásica tradición teórica sociológica (Marx, Durkheim y Weber) se deriva una comprensión de los movimientos sociales como “[...] una modalidad de acción social [...]” (Pasquino, 1997, p. 1015) y se complementa con una concepción de estos como promotores del cambio social, es decir, que no se trata de una acción sin dirección. Los movimientos sociales son, entonces, intentos para reelaborar las formas de acción social e influir en el cambio social. A diferencia de las simples acciones colectivas, los movimientos sociales hacen surgir nuevas colectividades con sus respectivas identidades, a partir de compartir ciertos valores, ideales y la noción de un desti-

no común. Estos se diferencian entre sí por el grado y tipo de cambio que intentan provocar, según los valores y el nivel de integración interna.

Otra definición, que se basa en la teoría de los nuevos movimientos sociales, considera que el “movimiento social es un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, para lo cual actúa con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un nivel bajo de especificación de roles, y se vale de formas de acción y organización variables” (Mardones, 1996, p. 14).

La calificación que se dé a los movimientos sociales depende de la posición teórica desde la que se aborde. Así, por ejemplo, desde la tradición estructural-funcionalista (escuela durkheimiana), se entienden como actores anómicos que surgen a partir de tensiones en el sistema social, y que tal disfunción es reasumida por el sistema mismo para poder continuar existiendo. Una segunda corriente de interpretación viene de la teoría marxista (el exponente más reciente y que cuenta con legitimidad es Alain Touraine), que considera que los movimientos sociales son actores (factores) que rehúsan todo orden social y que constituyen las herramientas de la dialéctica histórica.

Una tercera línea de interpretación se deriva de la tradición weberiana, la cual considera los movimientos sociales como elementos que promueven el cambio social y son factores de un “estado naciente” o “estado de transición”, cuya tendencia es a institucionalizarse, a entrar dentro de la cotidianidad (burocratizada) que, en algunos casos, consigue escapar de esa “[...] cárcel que oprime la energía [...]” (Pasquino, 1997, p. 1018) generando nuevos procesos de cambio necesarios a la estructura.

Existe una tipología que sigue fundamentalmente las teorías de Alain Touraine (citando a Alberto Melucci, Pas-

quino, 1997) y que considera la existencia de tres tipos fundamentales de movimientos sociales: movimientos reivindicativos, movimientos políticos y movimientos de clase, los cuales se basan en los objetivos que persigue (cambio que intenta provocar). También puede darse otra clasificación de acuerdo con los valores que abandera y la forma de encarar los problemas a que se enfrentan (Mardones, 1996): de defensa, de emancipación, de búsqueda. En esta misma línea de ideas, Mardones, basándose en Habermas, señala que existen movimientos sociales emancipativos u ofensivos, y movimientos sociales de resistencia o retraimiento³⁴.

6.2. *El trabajo coordinado de la sociedad civil organizada*

Es importante hacer previamente una consideración conceptual antes de iniciar con la descripción y el análisis. Se entenderá por *sociedad civil* la esfera de lo social en que se desarrollan relaciones entre grupos e individuos fuera de la estructura del Estado. Según Norberto Bobbio, “[...] la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político” (Bobbio, 1997, p. 1523).

34. Esta clasificación plantea un problema a la teoría clásica de movimientos sociales, y se ubica, más bien, en la teoría sobre Nuevos Movimientos Sociales (NMS), pues al menos los segundos no son precisamente elementos promotores del cambio social, sino reacción al mismo.

Bobbio, con base en los planteamientos weberianos del poder, considera que “[...] la sociedad civil es el ámbito de las relaciones de poder de hecho y que el Estado es la sede de las relaciones de poder legítimo” (Bobbio, 1997, p. 1524). Con esta definición intenta señalar que la relación Estado-sociedad civil no puede plantearse como una separación tajante entre lo uno y lo otro. En tal sentido, la sociedad civil organizada se ha de entender como la expresión organizada de grupos e instituciones que constituyen lo que Bobbio señala como la base de la que parten las demandas (sociales) frente a la entidad “Estado”. A partir de ello y de las definiciones de movimientos sociales, se hace una reflexión sobre las posibilidades de las organizaciones que trabajan en el tema de maras y pandillas, en Guatemala, de constituirse en movimientos sociales.

Es oportuno detallar algunos esfuerzos que realiza la sociedad civil organizada guatemalteca, que se vinculan a la problemática de las maras y pandillas y/o a la violencia juvenil. Durante la indagación se identificaron tres esfuerzos considerados los más significativos en términos del trabajo coordinado en torno al tema desde la posición de la sociedad civil: la Red de Apoyo a la Reinserción y Rehabilitación Social y Laboral del Privado de Libertad, la Propuesta de Criterios de Intervención a la Temática de Pandillas desde la Visión del Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y Juventud en Guatemala, y la Agenda de la Juventud planteada por la Coordinadora de la Juventud por Guatemala.

a. Red de Apoyo a la Reinserción y Rehabilitación Social y Laboral del Privado de Libertad

Los fundadores de la Red de Apoyo a la Reinserción y Rehabilitación Social y Laboral de los Privados de Libertad apuntan que “[...] se crea con el propósito de generar espacios incluyentes, colaborativos y participativos entre

el Sistema Penitenciario y diversos sectores sociales (sociedad civil, universidades, sector religioso, iniciativa privada, cooperación, entre otros) para apoyar la gestión del mismo” (Documento de Constitución de la Red, 2004, p. 1).

La Red nace en mayo de 2004 por iniciativa de la entonces directora del sistema penitenciario, Margarita Castillo, quien es nombrada como funcionaria pública a través de la promoción que organizaciones de la sociedad civil hacen de su persona; ella proviene de la sociedad civil. Entre los propósitos de la Red se encuentran: crear programas permanentes y autosostenibles de rehabilitación, así como programas que ayuden a la reinserción laboral y social de los privados de libertad, generar procesos de intercambio de información que apoyen la elaboración de propuestas orientadas a la reinserción y rehabilitación de los mismos. En el mismo documento de constitución se señala la justificación para establecerla: “En la actualidad se hace necesario que el sistema penitenciario cuente con una mayor participación de sectores sociales, los cuales pueden aportar conocimientos y experiencias colaborativas que ayudarán a alcanzar acuerdos tendientes al cumplimiento de los objetivos estratégicos y a la aplicación de políticas penitenciarias que privilegien la reinserción y rehabilitación social y laboral” (Documento de Constitución de la Red, 2004, p. 1).

La Red propone una metodología que consiste en crear comisiones de trabajo por eje temático, que a su vez desarrollen sus propios planes de trabajos. Los ejes temáticos sobre los cuales se desarrollan proyectos y propuestas desde la Red son: salud integral, reinserción, rehabilitación social y laboral de los privados de libertad; capacitación y Escuela de Estudios Penitenciarios; Ley del Sistema Penitenciario.

b. Propuesta de criterios de intervención a la temática de pandillas desde la visión del Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en Guatemala

La Propuesta nace de la iniciativa de las organizaciones que forman parte de la Asociación Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en Guatemala, y se elabora en el marco de reuniones, encuentros y talleres que constituyeron espacios de diálogo para el establecimiento de criterios de intervención en torno al trabajo con pandillas. Surge de la necesidad de unificar las acciones de trabajo, teniendo en cuenta que los principales beneficiarios son adolescentes y jóvenes integrantes de pandillas y no solo ex pandilleros o adolescentes y jóvenes vulnerables o en riesgo social.

Así se definieron las siguientes áreas de acción:

- Sensibilización y comunicación: posicionar una nueva imagen de la juventud guatemalteca, promoviendo su participación y organización.
- Movilización social: acciones públicas para dar a conocer el posicionamiento de las organizaciones en torno a la situación actual que enfrentan las y los integrantes de las pandillas. Además se plantea la promoción de acciones públicas de los integrantes de pandillas para que evidencien su realidad y fomenten sus formas de expresión.
- Incidencia política: acciones tendientes a generar un ambiente político favorable para el establecimiento de propuestas que benefician el desarrollo integral de la juventud, en particular de quienes integran las pandillas juveniles y/o para oponerse a aquellas iniciativas que proponen acciones represivas en contra de quienes las integran.

- Asesoría legal: establecer parámetros jurídicos de atención en torno a la situación actual en que viven los integrantes de las pandillas. En este sentido se pretende generar debate.
- Auditoría social: *monitorear* el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de las autoridades de las instituciones estatales en materia de niñez y juventud.
- Investigación: encaminada a conocer la realidad de los integrantes de las pandillas y sistematizar el conocimiento de los elementos sociales que evidencien la incapacidad del Estado para dar respuestas efectivas a las necesidades de la juventud.
- Formación y capacitación: intentar subsanar la necesidad de conocimiento y traslado de información en torno a la situación que viven quienes integran las pandillas para generar corresponsabilidad de los diferentes actores en el tratamiento del tema.
- Fortalecimiento organizativo: encaminada a garantizar la estabilidad y permanencia en el tiempo de las organizaciones que trabajan en torno al tema, pertenezcan o no al Movimiento.
- Proyectos de intervención directa con jóvenes de pandillas: gestionar oportunidades para quienes integran las pandillas que, de alguna manera, desean incorporarse a la sociedad de forma propositiva.

La propuesta contiene, además, la enumeración de actores por tener en cuenta para el impulso de la misma y procurar resultados efectivos: las ONG de Derechos Humanos, niñez y adolescencia y de jóvenes; iglesias, Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, Comisión Nacional de Prevención del Delito, Medios de Comunicación Masiva y Medios Alternativos, Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Procuraduría de Derechos Humanos, Defensa Pú-

blica Penal, Iniciativa Privada, municipalidades, Colegio de Abogados, universidades y jóvenes integrantes de pandillas.

c. Agenda Nacional de la Juventud planteada por la Coordinadora de la Juventud por Guatemala

La Agenda Nacional de la Juventud fue definida por las organizaciones juveniles que integran la Coordinadora de la Juventud por Guatemala³⁵, desde el gobierno anterior (2002-2003). Consiste en una propuesta desde una visión integral. Desde esta perspectiva, el problema de las pandillas se entiende en el marco de una problemática más general de desatención a la juventud. Asimismo se considera que el abordaje del problema debe ser integral y no solo de intervención directa con las pandillas. La agenda consiste en una propuesta de políticas públicas, a partir de los siguientes ejes: cultural, social, ambiental, económico, político, de problemáticas específicas (niñez de la calle, explotación laboral, violencia y delincuencia juvenil), de género. Este documento es, en teoría, la base sobre la cual se ha erigido la Política Nacional de la Juventud (Consejo Nacional de la Juventud).

6.3. ¿Es posible un movimiento social en torno al tema de maras y pandillas?

Por definición, un movimiento social se ubica en la esfera pública de la sociedad y, a su vez, es ajena a la es-

35. Estas son: Vocería de Juventud de CALDH, Movimiento de Jóvenes por la Paz y la Democracia, Asamblea Nacional de Jóvenes de Guatemala (ANJG), Fundación para la Juventud (FUNDAJU), Organización Nacional de Estudiantes de Guatemala (ONEG), Movimiento de Jóvenes Mayas (MOJOMAYAS). Formaron parte pero se retiraron del espacio: Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) e Hijos por la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS).

estructura del Estado. En este mismo sentido —tratando de conjugar los conceptos empleados—, la sociedad civil no es Estado, pero en su conceptualización se señala que entre estos no hay una división tajante. Las organizaciones estudiadas también forman parte de las organizaciones no gubernamentales. En definitiva, forman parte de la sociedad civil organizada, pero no por ello son un movimiento social. Quizá a partir de la clasificación realizada por Alberto Melucci, el conjunto de estas organizaciones podría constituir un movimiento de tipo político, en tanto sus objetivos están encaminados a “[...] incidir en la modalidad de acceso a los canales de participación política y de trastocar las relaciones de fuerza” (Pasquino, 1997, p. 1019).

Por otro lado, sería muy específico referirse a un movimiento social que surgiera a partir de demandas puntuales de los pandilleros. Los tres ejemplos citados muestran tres posibilidades diferentes de vinculación interorganizacional respecto a la temática. En el primer caso, aunque la coordinación es específica referente a la temática que las convoca (rehabilitación) y tenga como sujetos directos de la acción a pandilleros en proceso de rehabilitación, estos no son los únicos beneficiados de la acción. En este mismo caso, la acción tiene una característica particular y es que vincula a miembros de la sociedad civil y funcionarios de gobierno en su formulación, pues se trata de construir una política pública estable en el tiempo. Es probable que surja, entonces, una tendencia a la especificación de roles y a la burocratización, o bien que no sea posible diferenciar el carácter de cada uno de los actores.

El segundo de los ejemplos consiste en un espacio de coordinación que cumple ciertas características del movimiento social (compartir valores, ideales y temáticas). Sin embargo, sus planteamientos los sitúan en una doble posición, pues cuestionan al sistema (demandas) y también buscan orientar líneas de intervención directa en el fenó-

meno de maras y pandillas como ejecutores de políticas públicas. Este hecho tiene sentido en la medida en que la mayoría de instituciones que forman parte de esta asociación son organizaciones no gubernamentales. Así las cosas, pueden considerarse también como nuevas formas de acción colectiva que consideran que una mayor estructuración podría ofrecer mayor participación y oportunidad de influir en la sociedad (López, 1999).

El tercero de los casos plantea otra forma de movilización social, en tanto la acción se formula desde la demanda únicamente y quienes forman parte de este espacio de coordinación se definen como organizaciones de juventud (un movimiento social de juventud, por ejemplo). Es importante mencionar que la mayor parte de las organizaciones entrevistadas participan en alguno o varios de los espacios de coordinación interorganizacional. A su vez, quienes forman parte de estos espacios participan en otro tipo de coordinaciones en variadas temáticas.

Es primordial señalar lo anterior, pues aun cuando se considere la existencia de uno o varios movimientos sociales que lideren las reivindicaciones de los jóvenes integrantes de maras y pandillas, su presencia no es reciente si no se da en el marco de un nuevo contexto en el que el fenómeno ha cobrado tal beligerancia, que ha influido en las organizaciones y en cualesquiera movilizaciones sociales por reformularse. Quienes, hoy por hoy, trabajan en torno a este fenómeno en Guatemala, lo hacen no de manera exclusiva, pues desde antes han trabajado en torno a las temáticas de la niñez y la juventud o de los derechos humanos en general.

La reflexión final apunta a que la tendencia es a especificar la problemática de maras y pandillas dentro de ejes temáticos más amplios (derechos humanos, desarrollo social, niñez y juventud), lógicas y estructuras organizativas ya existentes. Sin embargo, aunque ya se han señalado

las variadas formas en que el sector puede movilizarse socialmente respecto al tema, hay una clara tendencia a ser un movimiento social no confrontativo sino propositivo. El gran reto es lograr coordinaciones efectivas, fijar posiciones conjuntas y evitar duplicar esfuerzos³⁶.

Algunas organizaciones internacionales, como el WSP (War-torn Societies Project) para América Latina, han mostrado interés en el tema de las maras en el contexto de sociedades posconflicto como Guatemala, y han propuesto un abordaje a partir del diálogo social y la investigación acción participativa. El planteamiento emergente de organizaciones convocadas para la mesa de participación y diálogo sobre seguridad y defensa, ha apuntado un abordaje integral de la seguridad y una reconversión de la práctica de la inteligencia hacia el análisis, la atención y solución estratégica de problemas de seguridad interna en el país. Este proceso puede llegar a constituirse en una nueva forma de movimiento social, en donde la sociedad civil esté interesada activamente en el tema, y la institucionalidad del Estado tenga interés en entender el tema desde la sociedad civil.

Esto ha sido, en particular, difícil porque durante el conflicto armado interno, cuando se hablaba de seguridad interna y de inteligencia, se le relacionaba con frecuencia con la contrainsurgencia y se pensaba desde una doctrina militar de seguridad. Operativos de seguridad eran sinónimo de la intervención militar en zonas de riesgo. Esto conllevaba medidas represivas y disuasivas hacia agrupaciones armadas o grupos de protesta.

Después de la firma de los acuerdos de paz, el sistema de inteligencia se transformó y se delegó en manos de civiles, y se convirtió en la Secretaría de Análisis Estratégico.

36. Entrevista con el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud. Guatemala, 18 de agosto de 2005.

gico; la Policía Nacional se transformó en la nueva Policía Nacional Civil y el número de elementos del Ejército se redujo, aunque continúa teniendo presencia física, por solicitud del Ejecutivo, ante el estallido de algunos conflictos sociales y movimientos de protesta.

En la memoria colectiva, en la ciudad capital, permanece la imagen de la dictadura de Úbico y de los regímenes anteriores a 1985 como períodos con poca delincuencia común, debido a la fuerte presencia institucional del Ejército y a la capacidad de juzgar y condenar con rapidez a los delincuentes, muchos de ellos con penas de muerte. Estos tiempos de relativa seguridad frente a la delincuencia coincidieron con una sanguinaria historia de represión y violencia política, que marcaron paradigmas en el manejo del tema de la seguridad. Además constituyen el argumento que explica mejor por qué muchas organizaciones sociales, vinculadas a movimientos populares y campesinos, han empezado, hasta hace poco, a participar y opinar en las mesas de discusión sobre la seguridad del país.

Durante el conflicto armado interno, las y los jóvenes eran potenciales combatientes en uno de ambos bandos. Las filas del Ejército y las fuerzas insurgentes fueron integradas por jóvenes y adolescentes que entregaron su vida; muchos fueron secuestrados, interrogados, torturados y ejecutados o murieron en combate. Muchos estudiantes universitarios y líderes estudiantiles de secundaria desaparecieron y fueron asesinados. Esta es la historia reciente del país y lo que le ocurrió a una parte de la juventud en Guatemala.

Hablar, hoy en día, de una forma distinta de seguridad democrática, de una inteligencia transparente, del trato empático con los problemas de la juventud es algo simplemente discordante con la historia del país. Es algo nuevo que no forma parte de la experiencia nacional y que, por lo tanto, requiere de un desaprendizaje en el largo plazo y en el sistema de seguridad.

7. Conclusiones

1. El estudio “Respuestas de la sociedad civil al fenómeno de las maras y pandillas juveniles en Guatemala” constituye un acercamiento al trabajo que realizan los sectores que han asumido un papel importante, en la atención de problemáticas sociales que afectan a la población. Además de importante, esta intervención tiende, en algunos casos, a reemplazar las propias acciones del Estado en materia de políticas públicas, sobre todo cuando la debilidad o ausencia de este se hace más evidente.

2. Este sucinto acercamiento permite ver que el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es —en términos generales— bastante disperso. La labor realizada en torno a esta temática no es sistemática y la coordinación interinstitucional existe solo en cuanto a la incidencia política hacia el Estado, pero es muy endeble cuando del trabajo concreto y directo se trata. En este sentido, es importante señalar que la incidencia hacia el Estado tampoco es sistemática y no siempre es efectiva, porque la atención concedida a las propuestas de la sociedad civil depende de la voluntad política de los funcionarios del Estado, que no siempre muestran disposición y apertura. Esto se debe, quizá, a que a pesar de que el problema no es tan reciente, ha cobrado mayor importancia en los últimos meses y años, pero sobre todo en la agenda de seguridad y de los medios de comunicación y no tanto en la agenda social. Es probable, entonces, que la sociedad civil apenas empieza a conocer las implicaciones y aristas de la problemática. Esto explicaría por qué el trabajo desarrollado se enfoca principalmente en el corto y mediano plazo, de acuerdo con el “paradigma anidado” empleado en el análisis de este estudio.

3. La escasa participación de la sociedad civil en el abordaje del fenómeno de las maras y pandillas no es a

causa de la apatía o a la falta de sensibilización hacia el tema. Esta situación se explica con más claridad al analizar el marco histórico en que se ubicó la doctrina de la seguridad nacional durante el conflicto armado interno, la cual estaba en lo fundamental al servicio de la contrainsurgencia y en el contexto de la guerra fría, en donde hablar de seguridad era hablar de una seguridad desde la doctrina militar. Por lo tanto, en ningún momento fue un tema para las organizaciones sociales civiles. Este hecho también explica el que las organizaciones que trabajan en esta problemática sean relativamente jóvenes o tengan poco tiempo de trabajar.

4. Es importante mencionar que la mayor parte de las instituciones dependen del financiamiento de la cooperación internacional para poder ejecutar sus programas, es decir, que de ello depende la disposición que estas tengan para planificar proyectos y lograr mayor cobertura geográfica y poblacional. Este es, al menos, uno de los principales problemas señalados por estas. Esta agenda de cooperación también responde, desde lo nacional, a las corrientes principales de la cooperación internacional hacia países en vías de desarrollo, a escala mundial, por lo que se requiere que los líderes de las ONG usen su creatividad en la propuesta de proyectos y programas compatibles con sus intereses institucionales y los intereses de la cooperación. Hay que tomar en cuenta que no existe ningún trabajo sistemático para incidir en las políticas de cooperación.

5. Por otro lado, en la medida que la sociedad civil se ha convertido en un actor que propone, acompaña y evalúa acciones vinculadas a las políticas públicas, empieza también a tener una relación difusa con el Estado. Por tal motivo es necesario prestar atención especial, pues tal como lo señala Margarita Castillo: “[...] la política pública es un asunto del Estado, y la sociedad civil es un referente, un aliado, para consultas, propuesta, monitoreo, fiscaliza-

ción, seguimiento, etc., pero quien hace la política pública es el Estado, por su visión del largo plazo —o supuesta visión de largo plazo—, y le corresponde asignar los recursos para que la política tenga resultados”³⁷.

6. La capacidad de las organizaciones sociales para intervenir en situaciones de crisis (desagregación de jóvenes integrantes de pandillas, intervención en enfrentamientos entre pandillas, intervención en zonas de delincuencia alta, etc) es sumamente baja. Sin embargo, en casi todos los casos similares, el principal papel de intervención le corresponde constitucionalmente a las instituciones del Estado, el cual tampoco tiene la fuerza institucional necesaria y, en varios casos, tampoco acostumbra establecer una coordinación interinstitucional con la sociedad civil o con los gobiernos locales.

7. Las ONG entrevistadas que trabajan de manera directa en el tema lo hacen en el corto y mediano plazo, medianamente la atención directa a la población en riesgo, y en muy pocos casos a los integrantes de maras, programas de prevención, programas laborales y educativos con formación ocupacional.

8. Los programas integrados que abordan de forma preventiva el tema combinando el acceso a la educación formal, la actividad ocupacional, la recreación y la formación humana (formación en valores, apoyo familiar, etc.), han mostrado tener resultados prometedores, como el caso de los proyectos de trabajo con adolescentes de Puente Belice.

9. En cuanto al mediano plazo, destacan las actividades enfocadas a la creación de prácticas locales y a la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional

37. Entrevista con Margarita Castillo, ex subdirectora del Sistema Penitenciario. Guatemala, 9 de septiembre de 2005.

de forma permanente con organizaciones locales. Los espacios de construcción de políticas públicas locales, como los Consejos de Desarrollo, aún no cuentan con una dinámica de participación lo suficientemente eficaz para poder construir políticas públicas locales en materia de seguridad, aunque en estos participan varios representantes de organizaciones de la sociedad civil y prometen ser espacios por completo vinculantes con las decisiones de carácter público.

10. En cuanto al trabajo enfocado al sistema, el fenómeno de las maras se percibe en el país como un problema de gobernabilidad. De acuerdo con el discurso de varias organizaciones entrevistadas y aunque se entiende como un fenómeno social, también existen planteamientos de que este tiene sus bases en la ausencia de valores desde la familia. Estas visiones, aunque en rigor sí guardan relación con el fenómeno, pueden concentrar la atención institucional en el abordaje sintomático (con la idea de “erradicar las maras” —en palabras del alcalde de Villanueva³⁸) o, por otro lado, en la dimensión particular o casuística (a partir de la idea del adoctrinamiento moral) e invisibilizar el papel que juega en la historia social y política del país, así como sus causas desde la dimensión estructural y sociocultural. Esto puede llevar a que los conflictos alrededor del fenómeno de las maras y pandillas, en lugar de atenderse de manera integral y desde el largo plazo, se aborden en forma sintomática y se transformen negativamente en otro tipo de fenómeno social años más tarde. Sin embargo, aunque la pobreza urbano marginal brinda un terreno ideal para la conformación de maras, no es el único factor involucrado; por lo que un abordaje integral no solo debiera atender esta dimensión.

38. *Prensa Libre*, 14 de diciembre de 2005.

11. En la historia del país existen experiencias nefastas en la relación entre el Estado y la juventud, en el marco del conflicto armado interno, en particular en el tema de la Seguridad Nacional. Coincidentemente, ambos temas (juventud y seguridad) están en juego en el fenómeno de las maras y pandillas, lo que hace difícil, desde el punto de vista psicológico, su tratamiento en las condiciones actuales. Asimismo este hecho explica la poca participación, hasta hace poco, de las organizaciones sociales, no frente al fenómeno de las maras, sino frente al tema de la seguridad abordado desde el Estado. Se trata, entonces, de un problema de confianza entre actores que hoy están frente a un tema, el de la situación de la juventud y la seguridad, que en el pasado se trató de forma sangrienta.

12. Todos los entrevistados coinciden en que el debate debe continuar. No hay respuestas fáciles para un fenómeno con raíces tan oscuras y resultados tan dolorosos. El fenómeno tiene la atención de la prensa, de las instituciones de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de las instituciones autónomas del Estado (municipalidades, Procuraduría de Derechos Humanos, universidad estatal, etc.); tiene la atención de la opinión pública, en particular la de los habitantes de las zonas urbano marginales, de transportistas, empresarios, iglesias y, cada vez más, el interés de la comunidad internacional que lo percibe con preocupación. Esta atención ha generado un estado colectivo de tensión y expectación. Las expresiones públicas de la ciudadanía desesperada pidiendo mano dura y planes de limpieza social están sorprendentemente validados por los mismos jóvenes, quienes en una encuesta nacional aprobaron (el 46 por ciento) el asesinato de mareros. Al mismo tiempo, los partidos políticos se preparan para las próximas elecciones. Aunado a ello se visualiza el riesgo de las estrategias proselitistas a partir de la coyuntura de violencia y el pesar dejado por el huracán Stan en el

territorio nacional. En medio de esta ola, las organizaciones del Estado y de la sociedad civil intentan construir una propuesta integral de seguridad que supere las medidas sintomáticas.

Bibliografía

- Alvarado Browning, F., et al. (1998). *Perfil de las organizaciones no gubernamentales en Guatemala*. Foro de Coordinaciones de ONG en Guatemala. Guatemala.
- Arzobispado de Guatemala. Oficina de Derechos Humanos Guatemala. (1998). *Guatemala, Nunca Más. El entorno histórico*. Vol. 3. Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado. Guatemala.
- Banco Mundial. (2003). *La pobreza en Guatemala*. Banco Mundial. Washington D. C.
- Batres Reyes, S.; y Lemus, L. (2005). Las maras: representaciones de la juventud en los medios de comunicación en Guatemala y la percepción de los y las jóvenes. Manuscrito no publicado. Guatemala.
- Bobbio, N. (1997). "Sociedad civil" (Crisafio, R.; García, A.; Martí, M.; Martín, M.; y Tula, J., Trans.). En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (Eds.). *Diccionario de política* (Vol. 2 de la a la z). Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. México, pp. 1015-1020.
- Carrera, M. (2002). *Características del sector ONG en Guatemala*. Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala. Guatemala.
- Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación (2003).
- Colussi, M. (2005). "Sobre la violencia". *Diálogo* 4, 41, p. 8.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). *Guatemala memoria del silencio. Resumen del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala.
- Consejo de Instituciones de Desarrollo. (1998). *ONG Afiliadas a COINDE y su relación con entidades a nivel local*. COINDE. Guatemala.
- Coordinación de ONG y Cooperativas. (2002). *Directorio de ONG's*. Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala. Guatemala.

- Equipo de Estudios Comunitarios y de Acción Psicosocial (ECAP). (2003). *Psicología social y violencia política*. Escuela de Ciencias Psicológicas, USAC. Guatemala.
- Equipo de Investigación (29 de agosto de 2005). "Investigación: mareros de línea dura. Una red de inteligencia para matar y extorsionar". En *www.elperiodico.com.gt*
- Escobar, C. (4 de junio de 2005). "Las maras en la prensa". En *www.prensalibre.com*
- Escobar, G. (2003). Los jóvenes son noticia: representación de la juventud en la prensa escrita guatemalteca. Manuscrito no publicado. Guatemala.
- Fisas, V. (2004). *Cultura de paz y gestión de conflictos* (3a. ed.). Ediciones UNESCO. Barcelona.
- Gouz, A. (19 de agosto de 2005). "Gobierno califica como grave la situación de las maras en el país". En *www.elperiodico.com.gt*
- Jonas, S. (2000). *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. FLACSO. Guatemala.
- Lederach, Paul (1999). *Construyendo la paz*. Universidad de las Naciones Unidas. Nueva York.
- Lemus, L. (2005). "Las maras y el discurso de la prensa escrita: monitoreo de Prensa Libre y Siglo XXI en el mes de junio de 2005". Manuscrito no publicado, Guatemala.
- Levenson, D. (1988). "Por sí mismos. Un estudio preliminar sobre las 'maras' en la ciudad de Guatemala". *Cuadernos de investigación, Volumen 4*. AVANCSO. Guatemala.
- López, A. (1999). "Nuevas formas de acción colectiva y racionalidad social". En *Estudios y Documentos, Volumen 13*. UNESCO/Muni-k'at. Quezaltenango.
- Mardones, J. M. (1996). "Los nuevos movimientos sociales y sociedad moderna". En J. M Mardones (Ed.). *Diez palabras clave sobre movimientos sociales*, Volumen 10. Editorial Verbo Divino, España, pp. 13-44.
- McCleary, R. (2003). *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Artemis Edinter, S. A. Guatemala.
- Merino, J. (2001). "Las maras en Guatemala". En ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volumen I. UCA Publicaciones. Managua, pp. 109-217.

- Pasquino, G. (1997). "Movimientos sociales" (Crisafio, R.; García, A.; Martí, M.; Martín, M.; y Tula, J., Trans.). En N. Bobbio, N. Matteucci, N. y G. Pasquino (Eds.). *Diccionario de política* (Vol. 2 de l a la z). Siglo Veintiuno, S. A. de C. V. México, pp. 1015-1020.
- Pérez, S., *et al.* (16 de agosto de 2005). "Murieron 30 reos en trifulcas en 4 cárceles". En *www.prensalibre.com*
- Política Nacional de Juventud 2005-2015 (julio 2005).
- Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (junio 2005).
- Procurador de los Derechos Humanos. (2005). *Primer Informe del Observatorio Guatemalteco de Cárceles, 2004*. Procuraduría de Derechos Humanos. Guatemala.
- Rico, J. M. (2004). *La prevención del delito en Guatemala: diagnóstico y planes de acción*. Programa de Justicia de la USAID. Guatemala.
- Rodríguez, L. F.; y Pérez, M. E. (26 de junio 2005). "PDH denuncia plan de limpieza social". En *www.prensalibre.com*
- Seijo, L. (17 de agosto de 2005). "Autoridades temen ola de venganzas de maras". En *www.prensalibre.com*
- Varela, H. (2004). "Introducción: la violencia política y la condición humana". En M.C.R. Ortega Soto y otros (Eds.). *Violencia: estado y sociedad, una perspectiva histórica*. Miguel Ángel Porrúa. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México.
- Vela, M. (2001). "Los debates de la violencia". En M. Vela, H. A. Solares y A. Sequén-Mónchez, A. (Eds.). *El lado oscuro de la eterna primavera. Violencia, criminalidad y delincuencia en la postguerra*. FLACSO. Guatemala, pp. 25-54.

Anexo

Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|---|--------|-----------------------------------|---|---|
| 1 | Alianza para la Prevención del Delito | APREDE | Emilio Goubaud | Prevención | Niños y adolescentes en riesgo de involucramiento en maras y/o pandillas. |
| 2 | Área de Juventud del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos | CALDH | Abner Paredes | Apoyo a la formulación de posicionamiento sobre formas de intervención en el fenómeno. | Organizaciones que trabajan con niñez y juventud. |
| 3 | Organización de Derechos Humanos del Arzobispado | ODHA | Fernanda Nicolau y Walter Nájera | Capacitación en transformación de conflictos. | Comités vecinales. |
| 4 | Colegio Puente Belice | | Padre Manolo Maqueira y Sr. Perla | Educación formal | Niños en riesgo provenientes de áreas marginales. |
| 5 | Fundación REMAR | REMAR | Francisco Rodríguez | Rehabilitación de drogas y alcohol, hogares para niños. | Niños, adolescentes y adultos. |
| 6 | Alianza Evangélica | | Dr. David Mungia | No hay trabajo específico. Se asesora legalmente a las iglesias que trabajan con los jóvenes, se orienta a las familias para que ubiquen a dichas iglesias (Palin, Colonia San Rafael, Colonias Paraisos, Ciudad Real, Barrio Colombia). Evangelización, organización de jóvenes. | Niños y jóvenes. |

Anexo (Continuación)
Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|---|--------|---|--|--|
| | Alianza Evangélica (Continuación) | | | en las iglesias. Algunas iglesias tienen centros de rehabilitación. Piden al gobierno lugares para instalar centros de rehabilitación en donde se puedan recibir a los jóvenes. Prevención: van a las escuelas para dar el mensaje bíblico, desde prekinder. Escuelas bíblicas de vacaciones en los barrios. | Niños y jóvenes. |
| 7 | Fundación Visión Mundial Guatemala | | | Remitieron con ASODEM | |
| 8 | Movimiento de Jóvenes de la Calle | MOJOCA | Patricia García | Intervención indirecta porque la población atendida mantiene relación con pandilleros o algunos lo han sido y están huyendo. Algunos otros son acosados. Cuando algunos pandilleros se integran casi nunca completan las fases del proceso de rehabilitación. | Edades de niños 8 a 10 años y jóvenes de 12 hasta 28 años. |
| 9 | Movimiento Social Por los Derechos de la Niñez y la Juventud en Guatemala | | Alejandra Vásquez y Abner Paredes / Edith López | Coordinar talleres para fijar posición de organizaciones de niñez frente al tema. | Organizaciones de niñez y juventud. |
| 10 | Hogar Funda Niñas | | Lilian de Estrada | Rescate de niñas abusadas sexualmente, se les ofrece atención psicológica. Las niñas atendidas están en potencial riesgo de involucrarse en maras. | Niñas y adolescentes que han sufrido de abuso sexual. |

Anexo (Continuación)
Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|-------------------------------------|------------|--|---|--|
| 11 | Hogar Infantil San Francisco Javier | | John Jairo Morales y José Reinel (hermano Tomás) | Prevención (internado), niños provienen de áreas de riesgo en Palencia, zonas 3 y 18. Proporciona alimentación, escuela interna (preprimaria a 6° primaria) y cuentan con voluntarios que apoyan la labor. | 70 niños varones (aprox.) entre 3 a 18 años. |
| 12 | Asociación Casa Alianza | ACA | Claudia Rivera | El trabajo es indirecto, pues la población atendida en ocasiones está vinculada a las maras. Trabajo preventivo en el Limón, programa Aventura de La Vida. | Niños y niñas de la calle. |
| 13 | Asociación Cristiana Sendas Nuevas | | Noemí Ovando | Rehabilitación de alcohol y drogas, no específicamente pandilleros, aunque estos llegan cuando desean rehabilitación. | Jóvenes y adultos. |
| 14 | Fe y Alegría | | Miguel Von Hoeghen | Educación formal (escuelas). | Niños y niñas en áreas rojas, por lo tanto, en riesgo. |
| 15 | Fundación Esperanza de Los Niños | CHILDOHOPE | Lucas Ventura | En el Quiché con líderes juveniles comunitarios de parroquias con Cáritas diocesanas. Enfocado en formación y prevención, el tema se trata en capacitaciones (reflexión, prevención, acciones de las maras, causas, ley antimaras, experiencias a nivel centroamericano). | Becados de Cáritas (300 jóvenes aprox., edades de 13 a 30 años). |

Anexo (Continuación)
Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|--|------------------------------------|------------------|---|--|
| | Fundación Esperanza de Los Niños (Cont.) | | | Persiguen que la municipalidad trabaje con la prevención en el departamento. | |
| 16 | Fundación para el Desarrollo Comunitario | FUNDESCO | Freddy Batres | Trabajo con mujeres (violencia, capacitación y organización). Áreas de trabajo en Monja Blanca Villacanales, Aldea Chichimecas y población en riesgo de 12 a 16 años. | |
| 17 | Unidad de Desarrollo Integral La Novena | UDINOV | | Área de intervención en Mezquital (prevención). | Niños y adolescentes. |
| 18 | Asociación de Desarrollo Comunitario | ASODEM (Referencia Visión Mundial) | Héctor López | Prevención: Organización Juvenil y Patrones de Crianza. | Niños, jóvenes y padres de familia. |
| 19 | Asociación de Desarrollo Santa Rosa | ADESAR | Marvín Yumán | Proyectos sociales: educación, salud (MSPAS, 10 por ciento de lo ejecutado queda para la asociación), economía y gestión (administración). En algún tiempo tuvieron un programa de liderazgo. Trabajan proyectos productivos (INTECAP) y agrícolas (MAGA) con jóvenes de áreas rurales. Trabajaron con Visión Mundial, de ello aún conservan un fondo creado para créditos. Se legalizó su existencia desde agosto de 1995. | Jóvenes, niños y mujeres de escasos recursos del área rural. |

Anexo (Continuación)
Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|--|---------|------------------|---|---|
| 20 | Sociedad para la Juventud Guatemala del Mañana | SOJUGMA | Gerardo Corado | Realizan capacitación laboral para jóvenes en riesgo (no integrantes de maras). Realizaron festivales de pintura (incluso participaron algunos mareros para evitar que molestaran en la actividad). Los sectores donde trabajan son el occidente de la ciudad, algunas colonias de Mixco y Chínautla. | Jóvenes que podrían ser catalogados en riesgo (la institución evita calificarles de esa manera para evitar problemas para la institución y los beneficiados). |
| 21 | Compasión Internacional | | Michelle Guzmán | Trabajo de prevención, su programa son centros estudiantiles (educación). El Colectivo Caja Lúdica viene implementando procesos de sensibilización, formación y gestión cultural a través del Proyecto Lúdica Creativa para una Cultura Ciudadana. Con la propuesta del Taller Permanente de Formación Integral y de Sensibilización Artística Cultural <i>"Formación Integral Arte y Desarrollo Humano"</i> , el Colectivo Caja | Niños y niñas. Jóvenes, niños y niñas de zonas urbanas, urbano marginales y rurales del país. |
| 22 | Grupo de teatro Caja Lúdica ³⁹ | | Doryan Bedoya | | |

39. La información empleada en la investigación ha sido tomada de la página web del colectivo. La entrevista con el contacto no pudo realizarse por encontrarse fuera del país.

Anexo (Continuación)
Información entrevistas preliminares

| No. | Nombre | Siglas | Persona contacto | Descripción general de actividades | Población que atienden |
|-----|---|--------|----------------------------------|---|---|
| | Grupo de teatro Caja Lúdica ³⁹ (Continuación). | | | Lúdica intenta configurar y consolidar un espacio adecuado, no solo para los propósitos de la reinserción humana en la vida colectiva, sino también para valorar socialmente el liderazgo de gestores y animadores culturales que surgen como nuevo referente de formación y participación juvenil comunitaria. | |
| 23 | Centro de Desarrollo Integral Comunitario | CEDIC | Luis Ayfán y Óscar Osvaldo Oliva | Trabajo desde 1993 (actividades deportivas). | Jóvenes pandilleros (hay diferencias a través del tiempo. |
| 24 | Asociación Grupo CEIBA | CEIBA | Julio César Coyoy | | |
| | Hogar Elisa Martínez ⁴⁰ | | | Casa hogar (abrigo y protección), alimentación, vestuario, educación. Dependencia de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia. | Adolescentes de 12 a 17 años (niñas). |

40. Al momento de realizar la consulta preliminar, se determinó que esta institución trabaja con la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

Del asistencialismo a la incidencia y el cabildeo: las diversas respuestas de la sociedad civil organizada al fenómeno de las pandillas en Honduras

Marlon Carranza

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)
[Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA)]
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

1. Introducción

La *Mara 18* y la *MS* son dos de las pandillas con más accionar en Honduras. Estas surgieron a principios de la década de los noventa en un contexto de agudización de los conflictos sociales y de altos niveles de exclusión. Las pandillas llegaron junto con la globalización, la liberalización del mercado económico mundial y el establecimiento del Estado de derecho, que ha reconfigurado la realidad nacional con gran rapidez. De la misma manera, y con casi 15 años de existencia, este fenómeno ha evolucionado a una velocidad que es inversamente proporcional a las soluciones oficiales que se han dado.

En este contexto, y también en la década de los noventa, aparecieron una serie de estudios académicos realizados en diversas instituciones¹ que recomendaban que, para

1. El Equipo de Reflexión Investigación y Comunicación (ERIC), los trabajos de Investigación de Leticia Salomón y Julieta Cas-

intervenir en el fenómeno de las pandillas, hacía falta una política integral de seguridad. Contrario a lo sugerido, las instituciones del Estado, en particular, la Secretaría de Seguridad como institución responsable de la política de seguridad pública, se ha empeñado en enfrentarlo acentuando medidas represivas que con el tiempo se han ido haciendo más fuertes. Así, Honduras inició, a partir de 2002, la idea de la “Cero Tolerancia” hacia las pandillas. Un año después, en agosto de 2003, se reformó el Art. 332 del Código Penal, que permite la detención de personas bajo la simple sospecha de pertenecer o liderar una pandilla. Las consecuencias de la aplicación de la llamada “ley antimaras” (reforma del Art. 332 del Código Penal) han sido el hacinamiento, los conflictos y las muertes frecuentes de pandilleros en las cárceles, al grado que, en la actualidad, está también por esclarecerse la responsabilidad del Estado en esos hechos.

En este contexto, los medios de comunicación han contribuido a la difusión de una imagen parcial de las y los jóvenes en pandillas. Estos transmiten los operativos realizados por la policía y el ejército contra los pandilleros, provenientes de las iniciativas gubernamentales de combate al crimen. Noticias como la propuesta del Congreso de la República para reducir la edad punible y la instauración de la pena de muerte son, justamente, los temas cubiertos por los medios de comunicación. Por desgracia, poca publicidad se dirige a aquellos jóvenes que han logrado rehabilitarse o a los programas de prevención de la violencia, dirigidos principalmente por organizaciones de la sociedad civil que, por otro lado, se ven muy afectados por el clima de desconfianza y rechazo generado por las políticas represivas y la campaña de terror de los medios. El Estado, en ese sentido, no solo no ayuda, sino que impide que las organizaciones se desempeñen mejor.

tellanos, la investigación de la Asociación Cristiana de Jóvenes y Save the Children United Kingdom.

Aunque no se publicitan, tales alternativas existen y son, muchas veces, desconocidas por la sociedad, a la vez que es un área poco explorada todavía en la investigación social. ¿Qué alcance o impacto pueden tener estos programas? ¿Podrían restarle protagonismo a los programas de corte represivos? ¿Son programas dispersos o están unificados? ¿Es posible considerarlos como parte de un movimiento social? ¿Tienen fuerza? Estas son algunas de las preguntas que tendrían que hacerse a la hora de profundizar en el tema. Por eso, este trabajo tiene como objetivo principal visibilizar y reflexionar sobre los esfuerzos de intervención de la sociedad civil hacia al fenómeno de las maras y pandillas. Esta investigación presenta, de forma sistematizada, los principales resultados de las entrevistas realizadas a 18 organizaciones de la sociedad civil, que intervienen (de forma directa o indirecta) en el fenómeno de las pandillas en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

El proceso metodológico que se siguió para su ejecución constó de tres partes. La primera etapa consistió en la revisión bibliográfica de los principales temas abordados en esta investigación. Es muy importante mencionar que una referencia inicial fue el estudio sobre *El Estado y las ONG en la rehabilitación y la reinserción social de los jóvenes*, realizado por Mirna Flores para el Programa de Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia del PNUD (2004). El estudio fue muy útil porque incluye un directorio básico de organizaciones que están trabajando en prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes en riesgo social, y jóvenes integrados en maras que, en el proceso de nuestra investigación, se enriqueció a partir de las referencias que proporcionaron las organizaciones entrevistadas y en función de los propósitos de esta investigación.

El segundo momento fue la realización de las entrevistas. Todos los contactos, como la agenda de las entrevistas, los estableció el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), mediante la coordinación con las institucio-

nes que participaron. En el estudio se hicieron dos tipos de entrevistas. La primera se diseñó en forma de una guía estructura, con formato similar al de una ficha técnica, que servía para tener un conocimiento básico de la naturaleza y el accionar de las organizaciones. La segunda consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas para profundizar en temáticas de especial interés, que la ficha técnica no podía recopilar. Las organizaciones, en su mayoría, ofrecieron documentación institucional adicional, sistematizaciones, publicaciones, informes narrativos y económicos anuales, etc. Toda esta información enriqueció enormemente las reflexiones de este estudio.

Por último, se hizo el análisis y la sistematización de la información obtenida para presentarse en cuatro partes. En la primera se intenta describir la situación actualizada del fenómeno de las pandillas en Honduras. Esta parte no pretende ser exhaustiva, ya que existen diversos estudios que ofrecen mayor información sobre el tema. Por tanto, la intención es orientar al lector con algunas nociones básicas, aunque actuales, sobre el fenómeno. En el segundo apartado se plasma un breve “estado del arte” de la situación de la sociedad civil en Honduras. La intención es proporcionar un marco situacional de la sociedad civil hondureña, para que el lector pueda ubicar con facilidad aquellos sectores que trabajan en el fenómeno de las pandillas. Incluye, además, algunos conceptos básicos y la evolución e influencia que ha tenido en los últimos años. En la tercera parte se hace una presentación descriptiva de los resultados obtenidos, a través de las entrevistas hechas a las instituciones. La parte cuatro es el centro del estudio. Aquí se analizan una serie de señalamientos sobre los elementos básicos que se requieren para lograr un buen proceso de prevención, rehabilitación y reinserción de las y los jóvenes que integran las pandillas. Estos señalamientos se basan en la práctica de estas instituciones con base en las metodologías que han utilizado durante muchos años y

que consideran exitosas. En la quinta parte se pretende responder a la pregunta de si las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en el tema de la prevención, rehabilitación e inserción de las y los jóvenes integrados en pandillas, están articuladas de forma efectiva a través de redes regionales o nacionales. Asimismo se analiza el impacto que han tenido en la definición de las políticas públicas del país. En la última parte se encuentran las conclusiones así como el anexo, en cuyos cuadros aparecen los principales instrumentos de trabajo del estudio y otra información adicional.

En el proceso de investigación se pudo confirmar que algunas organizaciones del país que se encontraban en Tegucigalpa y San Pedro Sula, y que tuvieron mucho protagonismo en años anteriores, habían cerrado sus operaciones por circunstancias no del todo claras. Entre ellas se puede citar al Comité Interinstitucional para la Prevención y Rescate de los Jóvenes en Maras (CIPREMA). Esta situación obliga a poner en sobreaviso a todas las organizaciones que trabajan con el sector pandillas. Es probable que, hoy en día, sea más fácil desaparecer que mantenerse. Sin embargo, se tiene el convencimiento de que una buena reflexión sobre el modo de proceder de las organizaciones puede generar importantes claves, que permitan que el trabajo pueda mantenerse durante mucho tiempo más.

2. El problema de las pandillas en Honduras

La historia contemporánea de las pandillas está marcada por el período presidencial, iniciado en el año 2002, cuando los hondureños eligieron a Ricardo Maduro en elecciones democráticas. Una de las principales promesas de su campaña electoral fue el combate intenso a la criminalidad, posición que, según analistas, constituyó un factor determinante en su triunfo. Esto se suma a la identifica-

ción de la población con sus palabras, pues provenían de un hombre a quien le habían asesinado a su único hijo en un intento de secuestro unos años antes.

Al comenzar su período, el presidente Maduro catalogó a los grupos juveniles organizados en “maras” y los utilizó como su principal plataforma para hacer realidad su promesa de campaña (ERIC, 2004, p. 200). Llamó al ejército y le dio la misión de ayudar a los 8 000 agentes de la Policía Nacional en una serie de operativos en diversas zonas de Honduras. El objetivo fue librar una guerra con el lema de “cero tolerancia”, en contra de lo que se estimaba era el principal problema del país.

Según la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe, en toda la región centroamericana existen 69 145 pandilleros, distribuidos en 920 grupos. Honduras tiene en su territorio un poco más de la mitad, ya que posee 36 000 miembros distribuidos en 112 grupos. Asimismo este estudio revela que las principales pandillas son: la *Salvatrucha*, *MS* o *MS13*, la *18*, la *Mao Mao*, los *Batos Locos* y los *Rockeros* (Comisión de jefes, 2004, p. 8). Las cifras anteriores concuerdan con las que aparecieron en el estudio *Las maras en Honduras*, en 1999, en donde se calculó la existencia de 34 202 miembros distribuidos en 397 grupos (Save the Children y ACJ, 2002, p. 22). A pesar de lo anterior, todavía existen contradicciones en las cifras oficiales. El vocero de la Secretaría de Seguridad, comisario Leonel Saucedo, afirmó que, tras ser perseguidos en Honduras en forma intensa por dos años (2004 y 2005), más de 3 mil pandilleros o *mareros* han buscado refugio en Estados Unidos, México, Guatemala y El Salvador. Por tal razón, la cifra de miembros de pandillas ha descendido de manera considerable, llegando a 1 000 el total de miembros activos en todo el país. En la misma entrevista, el Comisario afirmó que hace dos años había 5 000 pandilleros, pero 1 000 fueron conducidos a la cárcel

(“Policía estima que solo hay 1 000 mareros en libertad”, *El Herald*, 6 de julio de 2005).

Al poco tiempo de haber iniciado los operativos de “cero tolerancia”, el Congreso modificó el artículo 332 del Código Penal, el cual vuelve ilegal la pertenencia de cualquier persona a las pandillas. Esta modificación pretendía auxiliar a los fiscales para que librarán los obstáculos legales, al demostrar que los pandilleros eran responsables de crímenes. Con un abrumador respaldo popular, la propuesta entró en vigencia el 15 de agosto de 2003. La reforma también permitía incriminar a los pandilleros a través del cargo de “asociación ilícita”. Por esa trasgresión, los pandilleros reciben hasta seis años de cárcel, en tanto que los líderes de las pandillas reciben de nueve a doce años. Las estadísticas de la Secretaría de Seguridad indican que, en un año, a partir de la aplicación de la reforma, los homicidios disminuyeron entre 45 y 50 por ciento; que el número de pandilleros se ha reducido entre un 60 y 70 por ciento, y que se han salvado 700 vidas (Oficina de Prensa de la Presidencia de la República).

A finales de 2004, después de 16 meses de estar vigente la reforma, se habían detenido a 2 014 personas por el delito de “asociación ilícita”. Según cálculos de Casa Alianza, la Ley supuso la entrada en prisión de 400 personas durante los primeros nueve meses (Citado en Mejía, J. y otros, 2005, p. 77). Además, según Harvey, el 30 por ciento de todas las personas detenidas, mediante la aplicación de la reforma, eran menores de 18 años. Incluso, varias ONG afirmaron que muchos niños habían sido detenidos solo por tener tatuajes, a quienes se les asociaba a una pandilla. El Comisionado Nacional de Derechos Humanos consideró que la policía abusó de la aplicación del artículo 332 en contra de niños y jóvenes (Harvey, 2005, pp. 74-75).

Las detenciones masivas de pandilleros hicieron que, meses más tarde, colapsara el ya sobresaturado sistema

Cuadro 3.1
Miembros de maras privados de libertad
en los centros y granjas penales de Honduras
Enero-marzo 2003

| Nombre de la “mara” | Reos que pertenecen a estos grupos |
|---------------------|------------------------------------|
| Mara 18 | 378 |
| Mara Salvatrucha | 480 |
| Vatos Locos | 13 |
| M 21 | 11 |
| M 75 | 4 |
| Los Suncery | 3 |
| Los Chinos | 4 |
| <i>Total</i> | <i>893</i> |

Fuente: Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Secretaría de Seguridad (citado en CEDOH, 2004, p. 97).

penitenciario. Así, en el año 2004, el número de personas a quienes se les privó de su libertad no solo aumentó de manera considerable de 10 397, contabilizadas en 2003, a 11 123 personas, sino que, según Mejía, también cambió la tendencia a la disminución observada entre 2002 y 2003 por la aplicación del nuevo Código Procesal Penal. Así, en Honduras, en 2004, 170 personas por cada cien mil habitantes fueron privadas de su libertad, tasa que constituye una de las más altas de Centroamérica y Latinoamérica (Mejía y otros, 2005, *ibíd.*)

Por otro lado, el drama humano dentro de las cárceles ha empeorado. Por ejemplo, en mayo de 2004, en la Penitenciaría Nacional “Marco Aurelio Soto” de Támara, Francisco Morazán, había 201 miembros de la *Mara Salvatrucha* y 237 de la *Mara 18*. Esta cárcel, la más grande del país, tiene capacidad para albergar 1 800 personas, aunque en la práctica alberga a 3 456². Para ese año, se presupuestaba

2. El Heraldo, “Emergencia en Casa Blanca”, 2 de febrero de 2005. Disponible en <http://www.elheraldo.hn/detalle.php?sec=7&fecha=2005-02-02>

para alimentación 46 centavos de dólar al día por cada prisionero. Según el inspector policial Nazir López Orellana, quien ayuda en la administración de la cárcel, la clave para controlar el conflicto entre los pandilleros consistió en mantener a los integrantes de cada pandilla en lugares opuestos de la prisión³.

A pesar de esas medidas, no se ha podido evitar que las cárceles constituyan el lugar más efectivo para efectos de “limpieza social”, tal y como lo han denunciado algunas organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de quienes están privados de libertad (Moreno, 2003). El 5 de abril del año 2003, en la granja penal El Porvenir, en la Ceiba, Atlántida, ocurría una de las mayores masacres en la historia penal hondureña. Ahí asesinaron a 69 personas, 61 eran miembros de la *Mara 18*. Por la muerte se responsabiliza al Estado por negligencia. También el 21 de marzo de 2003, siete pandilleros de la *Mara Salvatrucha* fueron encontrados muertos en dos celdas del Reclusorio Departamental de San Pedro Sula. El 7 de diciembre del mismo año, la Policía de seguridad del Reclusorio Local de Puerto Cortés abrió la puerta de la celda donde dormían pandilleros de la *Mara 18* y permitió que jóvenes de la *Mara Salvatrucha* entraran y asesinaran a tres de sus rivales. El 17 de mayo de 2004, en el Reclusorio Departamental de San Pedro Sula, se incendió una celda que albergaba a 182 prisioneros. En ese hecho perdieron la vida 105 personas, todas pertenecientes a la *Mara Salvatrucha*. Las fuentes oficiales establecen que el incendio fue causado por una avería eléctrica, pero sobrevivientes afirman contundentemente que los guardias provocaron el incendio para impedir después su salida de las celdas. Es decir,

3. *El Diario de Hoy*, “Cárceles saturadas”, Revista *Vértice*, del 17 al 24 de octubre de 2004. Disponible en <http://www.elsalvador.com/vertice/2004/171004/especial.html>

en 14 meses, de marzo de 2003 a mayo de 2004, solo con los casos expuestos, murieron 173 pandilleros en las cárceles hondureñas⁴.

La Iglesia católica junto con los familiares de las víctimas del incendio del Centro Penal Sampedrano, a través de la Pastoral Penitenciara, Caritas Sampedrana y el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), y con fundamento en los artículos 44 y 46⁵ de la Conven-

4. Por otro lado, Casa Alianza, organización humanitaria no gubernamental que defiende los derechos de jóvenes y niños en Centroamérica, reveló, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que 159 jóvenes menores de 23 años de edad fueron asesinados en cárceles hondureñas, entre mayo de 2002 y marzo de 2004.

5. Artículo 44: "Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte".

Artículo 46:

«1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han

ción Americana de los Derechos Humanos, presentaron una denuncia internacional para determinar si el Estado de Honduras es responsable de esos hechos, pues estaría violando las obligaciones contraídas en el marco de la Convención y otros instrumentos jurídicos internacionales, en los cuales Honduras está suscrita.

Pero no solo la vida en la cárcel está fuera de control, también en las calles. La Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias que visitó Honduras y presentó un informe sobre el asesinato sistemático de niños, niñas y jóvenes, en su informe de 1998 al 2002, confirmó el asesinato de cerca de dos mil menores de edad, en donde, en algunos casos, es clara la participación de las fuerzas de seguridad (informe citado en ERIC, 2004, p. 2003). El comisionado de derechos humanos registra que el porcentaje de ejecuciones extrajudiciales entre los menores de 18 años y los mayores de 14 es del 40 por ciento. Casa Alianza sostiene que los menores de 18 años representan el 59 por ciento de las víctimas, la mayoría por la supuesta asociación a maras o pandillas (COIPRODEN, 2005b, p. 31).

Las recomendaciones de ese informe hicieron que, el 27 de mayo de 2002, el presidente Ricardo Maduro creara la Comisión Permanente para la Protección de la Integridad Física y Moral de la Niñez, la cual está integrada por agencias gubernamentales relevantes, el comisionado nacional de los derechos humanos y las ONG que dan cobertura a temas relacionados con los derechos de la niñez, como lo recomendó la Relatora.

El principal objetivo de la Comisión es impulsar la investigación de los casos que han sido publicados respecto

sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

al asesinato de menores en Honduras; presentar un informe que contenga el resultado de sus investigaciones y formular recomendaciones. Esta Comisión funciona como un ente asesor y de consulta para el Poder Ejecutivo de manera permanente. Ahora bien, para lograr esos objetivos, la Comisión conformó la Unidad Especial de Investigaciones de Muertes de Menores, en septiembre de 2002, la cual goza de cierto nivel de autonomía. Esta Unidad informa y responde ante la Comisión, tiene jurisdicción nacional y está integrada por 17 agentes de investigación.

La Unidad ha obtenido importantes logros en la investigación de las muertes violentas de niños que presentan características de presunta ejecución extrajudicial, en los términos en que es entendida, según el mandato de la Relatora Especial sobre “ejecuciones extrajudiciales”, como sumarias o arbitrarias. La Unidad ha demostrado también ser muy efectiva, ya que se ha tratado de casos de gran complejidad, en los que se desconoce la identidad de los victimarios, a veces hasta la de la víctima, y no hay suficientes evidencias. Sin embargo, hay que reconocer que esta carece de suficiente personal y medios logísticos, y que apenas logra ocuparse del 17 por ciento de los casos reportados. Así, para diciembre de 2004, solo se habían obtenido siete condenas judiciales, entre ellas, dos contra policías que fueron hallados culpables (COIPRODEN, 2005b, p. 32).

Según Harvey, en los últimos años, la línea divisoria entre el crimen organizado y las pandillas juveniles se ha desdibujado, de tal manera que se ha vuelto frecuente que las organizaciones criminales recluten miembros de pandillas para actividades ilegales, como tráfico de drogas y armas. Este nuevo rol ha producido cambios en la composición de las pandillas, ha aumentado el rango de edad de sus miembros y sus actividades son menos visibles que antes. Esta posición ha sido defendida de manera especial

por instituciones gubernamentales⁶ y por algunos medios de comunicación, aunque todas las organizaciones confirman esta situación.

En relación con los y las niñas de la calle, las cifras proporcionadas por el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) son sorprendentes. Este afirma que, durante el año 2003, 2 319 niños y niñas participaron en Programas de Protección e Intervención Social. Los motivos de ingreso al programa fueron diversos: niños en situación de calle (19.3 por ciento), vagancia (11.5 por ciento), paternidad y maternidad irresponsable (7.4 por ciento), extrema pobreza (5.5 por ciento), maltrato físico (5.9 por ciento) y discapacidad (4.7 por ciento).

La situación de los menores infractores en Honduras también ha ido aumentando con los años; no obstante, la tasa de delincuencia juvenil, en comparación con los delitos cometidos por adultos, es relativamente baja (Harvey, 2005, p. 7). La Corte Suprema de Justicia establece que, desde la vigencia del Código de la Niñez y de la Adolescencia, en el año 1996, hasta el año 2002, se habían abierto 12 320 casos de adolescentes infractores, lo cual implica un promedio de 1 760 casos anuales. Entre las principales infracciones se encontraron el hurto (22.9 por ciento), lesiones (11.4 por ciento), amenazas (4.8 por ciento), daños a la propiedad (6.5 por ciento), tráfico de estupefacientes (1.7 por ciento) y asesinatos y homicidios (10 por ciento) (CEDOH, 2004, p. 101).

Los jóvenes infractores, ya sea que pertenezcan o no a las pandillas, deben comenzar un proceso de medidas aplicables, según el Código de la Niñez y la Adolescencia. Una de ellas es el internamiento (artículo 188), medida que solo puede ser impuesta en circunstancias excepcionales. El niño

6. Ver <http://www.unchr.info/61st/docs/0316-HLS-Honduras-Sp.pdf>

o la niña permanece en el centro y se le clasifica en una de las categorías siguientes: (a) medida cautelar, mientras dura la investigación de los casos o cuando se está a la espera del juicio, ya que en Honduras no existen instituciones separadas que los alberguen mientras pasan por ese proceso. Por tanto, deben permanecer en los centros de internamiento. Cabe señalar que el internamiento no puede exceder los sesenta días. (b) El régimen de internamiento sirve a las y los jóvenes que han sido sentenciados a internamiento. Estos deben recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades para que, al salir, puedan continuar sus estudios. (c) La semilibertad es una sentencia en donde se permite la salida periódica.

En Honduras solo existen cuatro instituciones que albergan a los niños y a las niñas que han sido sentenciadas por un juez y a aquellas a las que se les han impuesto medidas cautelares durante la investigación (Cuadro 3.2). El IHNFA es responsable de la gestión y el financiamiento de estos centros. Tres de las instituciones son centros cerrados de internamiento, custodiados por guardias armados 24 horas al día: Renaciendo, ubicado en las afueras de la ciudad de Tegucigalpa, y El Carmen, en San Pedro Sula (ambos para varones); Sagrado Corazón de María, ubicado junto a Renaciendo, para niñas. Jalteva, en cambio, tiene un régimen abierto y seguridad mínima (Harvey, 2005).

Cuadro 3.2
Detenidos en los centros de internamiento de menores
Julio 2004

| Institución | No miembros de pandillas | Miembros de pandillas | Niños en riesgo social | Total |
|--------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|------------|
| Renaciendo | 200 | 22 | 0 | 222 |
| El Carmen | 61 | 20 | 0 | 81 |
| Jalteva | 30 aprox. | 0 | 40 aprox. | 66 |
| Sagrado Corazón de María | 25 | 5 | 0 | 30 |
| Total | 316 aprox. | 47 | 40 aprox. | 399 aprox. |

Fuente: Harvey, 2005, p. 42.

Desde 2003, los niños pertenecientes a la *Mara Salvatrucha* y a la *Mara 18*, durante la noche duermen en recintos separados, pero los miembros de pandillas sentenciados y no sentenciados no están separados. Las pandillas utilizan los servicios del centro en un horario diferente del resto de los demás y, a su vez, están separadas una de otra (Harvey, 2005, p. 45). Hasta el momento, no se han desarrollado métodos estandarizados para trabajar con las pandillas y la capacitación especializada es escasa. Aunque la población de internos pandilleros ha aumentado desde que se modificó el artículo 332, los recursos humanos o financieros no se han incrementado, lo cual obstaculiza el que los centros mejoren sus programas y la atención que ofrecen (Harvey, 2005, p. 62).

Las condiciones son deplorables, sobre todo en los centros cerrados. Uno de los centros disponía de un presupuesto de 69 centavos de dólar al día, por niño. Por otro lado, se conocen ampliamente las condiciones de hacinamiento, los confinamientos solitarios, la negación del contacto con los familiares, la falta de personal médico, la ausencia de servicios adecuados para tratar sus adicciones, las limitaciones en el servicio educativo y las limitaciones en el equipamiento para las capacitaciones vocacionales. Los dos centros cerrados, que son para varones, son custodiados por miembros, uniformados y armados, de los Servicios Especiales Preventivos de la Policía, aunque los guardias permanecen fuera de la zona de los dormitorios durante la noche.

3. Las organizaciones no gubernamentales de Honduras

El desarrollo de la sociedad civil latinoamericana se asoció, en sus orígenes, a las condiciones históricas de lucha contra los regímenes militares (Cálix, 2003). Sin embargo,

poco a poco, con la construcción de la democracia, la sociedad civil se reconfigura desde otros significados que tienen que ver más con la definición del tipo y de la calidad de las nuevas formas de gobierno. En Honduras, la elecciones para elegir una Asamblea Nacional Constituyente, en abril de 1980, y la aprobación de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la cual sirvió de base para la convocatoria a las elecciones generales del 25 de noviembre de 1981, solo fueron el inicio de una nueva coyuntura desde donde la sociedad civil empezaría a configurar su proyección.

Si se considera lo anterior, es posible afirmar que la participación de la sociedad civil arranca desde antes del retorno de la democracia en Honduras. Tal y como afirma Meza (Meza, 2003, p. 1), la transición política de Honduras tiene, al menos, tres fases en donde la participación de la sociedad civil ha sido constante. Estos períodos son: los regímenes militares del período 1963-1980, la fase del poder compartido entre políticos civiles y militares uniformados, en el decenio 1980-1990, y, por último, el período que transcurre desde la década de los noventa hasta la actualidad, tiempo en que se fortalece la institucionalidad democrática y se abren los espacios hacia una sociedad más abierta, plural, participativa y tolerante.

Un hito importante en la conformación de la sociedad civil hondureña fue la conocida huelga de 1954, que marcó el primer triunfo de la organización obrera campesina hondureña frente a las corporaciones internacionales, dueñas de las plantaciones de banano en la costa norte del país. Las luchas del movimiento obrero y campesino son las que los posicionaron como los principales actores, al grado de opacar el rol de los partidos políticos que padecían el control de los gobiernos militares. A finales de la década de los setenta, el movimiento popular obrero y campesino sufrió serios desgastes, en parte por la repre-

sión militar, pero también por la división y corrupción interna de su cúpula dirigente⁷.

Desde la década de los ochenta hasta la fecha, el movimiento sindical ha sufrido un fuerte desgaste hasta llegar a una de sus participaciones más bajas de toda su historia, pues pasó del 20 por ciento de participación nacional, en la década de los ochenta, al 2 por ciento en 2000 (PNUD, 2001).

En la década de los ochenta se restableció el Estado de derecho en el país, lo cual forzó a los grupos militares a modificar el ámbito de sus relaciones con la población civil. Para Salomón (1999, p. 85), la desmilitarización del Estado permitió la recuperación de espacios controlados por militares, la redefinición institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y la estructuración de nuevos ejes de relación entre Fuerzas Armadas y sociedad. En este período, la sociedad civil redescubre su función “práctica-emancipadora” (Cálix, *op. cit.*) y crea espacios de lucha frente a las violaciones de los derechos humanos cometidos por el Estado, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional⁸. La presión de las ONG de derechos humanos para impulsar reformas que subordinaran a las fuerzas armadas

-
7. En Honduras, todavía subsisten tres confederaciones sindicales, dos de las cuales fueron fundadas en el tiempo de los regímenes militares. Estas son la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), fundada en 1964, la Central General de Trabajadores (CGT), fundada en 1970, y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUTH), fundada en 1992, también con 13 federaciones.
 8. Que incluyó la penetración e infiltración de organizaciones sociales, reclutamientos forzosos, pactos de silencio, complicidad o chantaje con los partidos políticos, vigilancia física de dirigentes populares, allanamiento ilegal de sedes, robo de bases de información, detenciones ilegales y asesinatos políticos.

al poder civil, finalmente tuvo éxito a comienzos de la década de los noventa.

Una vez avanzado el proceso de subordinación militar, algunos sectores de la sociedad civil comienzan a ejercer su influencia hacia otras áreas de fortalecimiento general del Estado de derecho; por ejemplo, entre los años 1989-1991 se implementan los programas de ajuste estructural de la economía, lo cual dio lugar a un movimiento multisectorial que estableció algunas demandas al gobierno de Rafael Leonardo Callejas. Según Arita, la Plataforma de Lucha por la Democratización de Honduras (PLDH) representó, en ese momento, la más alta expresión de la sociedad civil organizada (Arita, 2002, pp. 10-11).

Lo más importante en esta época fue la ampliación de la lucha pro derechos humanos más allá de los derechos civiles y políticos básicos, promovido por ciertas tendencias internacionales. Esto hizo que aparecieran luchas sectoriales asumidas por organizaciones o redes de organizaciones, por ejemplo: 1. la labor del Foro Ciudadano, que busca la articulación de entidades de la sociedad civil para promover y potenciar propuestas comunes en torno a los temas de la agenda nacional, fue de suma trascendencia en el proceso que llevó a la subordinación del estamento militar al poder civil. 2. En el tema de género, el Colectivo Contra la Violencia incidió en la creación de la Oficina Gubernamental de la Mujer, para que luego se convirtiera en el Instituto Nacional de la Mujer; apoyó mucho para que se aprobara la Ley Contra la Violencia Doméstica y la Ley de Igualdad de Oportunidades. 3. La Coalición de Justicia ha tenido una labor relevante en la incidencia y el seguimiento del proceso de reformas de la administración de justicia. 4. La coalición de organizaciones que conforman el Bloque Popular ha adquirido notoriedad en la lucha contra las privatizaciones y concesionamientos de ciertos servicios públicos. 5. Finalmente, después de que Honduras ratificara,

en 1994, el convenio 169 de la OIT, el tema indígena ha emergido en el nuevo espectro de actores sociales, esto es, la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH).

La diversidad de organizaciones de la sociedad civil (OSC), desde principios de la década de los noventa, tiene dos importantes consecuencias. La primera es una proliferación de organizaciones; la segunda es que se han diversificado las estrategias, las visiones y los conceptos de su función social. Así, según el estudio *La sociedad civil en Honduras*, realizado entre 1991 y 2001, la Secretaría de Estado, en el Despacho de Gobernación y Justicia, aprobó cerca de 3 000 personerías jurídicas a asociaciones sin fines de lucro. De esta manera, las OSC sufrieron una “suerte de crecimiento aluvional”, ya que, del total de las organizaciones que informaron su fecha de creación (283 de 351), más del 50 por ciento se fundaron entre 1990 y 2001, y aproximadamente el 25 por ciento, entre 1980 y 1990. Se trata, sin duda, de un mundo de organizaciones relativamente joven, donde cerca del 75 por ciento de las organizaciones se fundaron hace menos de 15 o 20 años. En este mar de organizaciones, según Cáliz, la evolución de la sociedad civil puede tomar dos rumbos: “la rendición de la sociedad civil a los diseños democráticos restringidos” o “la base para retomar iniciativas hacia una democracia participativa”.

Tanta diversidad explica los múltiples esfuerzos por dar una definición de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Algunos sostienen que debería diferenciarse entre Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD); la diferencia básica es que las últimas tienen “acciones dirigidas al desarrollo de programas de producción de sectores de poblaciones sin sus necesidades básicas satisfechas, y las ONG como aquellas que tienen por fin la defensa de los derechos

civiles y políticos de la ciudadanía”⁹. Según esa definición, las OPD facilitan acciones de desarrollo de forma más focalizada hacia grupos menos favorecidos. En cambio, el concepto de ONG es más amplio e incluye a las OPD, pero su población meta pueden ser incluso patronatos o gremios sindicales. Recientemente se acuñó en Honduras un nuevo término y sigla para agregarse a las anteriores: las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF), que incluyen organizaciones especializadas en crédito y microcrédito.

Este afán de hacer una diferenciación tan radical entre la diversidad de OSC tiene la consecuencia, consciente o no, de atomizar el movimiento civil de Honduras. Citando el mismo estudio mencionado antes, pareciera que en este país coexisten dos agendas en el escenario de la sociedad civil organizada de Honduras. Por un lado, la más conocida en los últimos años, especialmente después del huracán Mitch, es la que incluye reformas y cambios en políticas públicas, busca transformar, aunque sea de manera paulatina, las leyes y las actuaciones del sector gubernamental. Quienes suscriben esta agenda utilizan una postura de diálogo y, aunque a menudo se ven frustrados en sus intentos de cambios, insisten en volver a la labor de cabildeo en busca de fisuras para lograr incidir en el cambio de políticas. Los últimos gobiernos, incluyendo el actual, circunscriben por completo esta agenda, lo mismo que sus procesos metodológicos. De hecho, hay quienes definen que “esta podría ser la visión de una sociedad civil ideal, desde la visión gubernamental”¹⁰.

9. Marco Jurídico de las OSFL en Centroamérica. Actualización de Flores 1993 por Jorge Valladares, 1998.

10. Entrevista con José Filadelfio Martínez, Secretario de la Comisión *Ad Hoc* de la Sociedad Civil para la Participación Ciudadana (citado en *La sociedad civil en Honduras*).

La otra agenda es la que está signada por sectores más activos y más impacientes, y con deseos de transformación inmediata, cuyo contenido ha sido, en los últimos dos años, por ejemplo, lo relativo a las reivindicaciones gremiales como las emprendidas por los maestros y los trabajadores del sector salud y el colegio médico, la lucha en contra de las privatizaciones de la energía, eléctrica, el agua y las telecomunicaciones; las articulaciones contra el ALCA y los TLC, y las marchas populares, entre las que destacan el movimiento medio ambientalista de la región de Olancho. Es obvio que este tipo de agenda provoca enfrentamiento y fricción con el sector gubernamental, y hay quien afirma que, en algunos casos, el error consiste en “avocarse a la protesta sin propuesta alguna”¹¹.

De forma intuitiva se puede asegurar que esta diferenciación radical quizá es demasiado simplista y que lo que ocurre, en realidad, es que ambas agendas son perfectamente complementarias entre sí. Incluso, las definiciones más operativas de las OSC no hacen, en la realidad, una estricta separación de sus categorías. Así, se da el caso de la influencia del gobierno central en la naturaleza de las organizaciones privadas, que es bastante común. Asimismo varios estudios mencionan el caso de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), que nace adscrita a la Secretaría de Gobernación, en 1962; pero, en 1994, se separa de la Secretaría y la sostienen los municipios y otros financiamientos de fuentes externas.

En el esfuerzo por tener una claridad conceptual de lo que es la sociedad civil, Cruz propone algunos elementos operativos que pueden ayudar a ello (Cruz, 2004, p. 9).

1. Organizaciones estructuradas (cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo, aunque

11. Entrevista con Alfredo Stein, representante de la cooperación sueca. (Citado en *La sociedad civil en Honduras*.)

no es indispensable que cuenten con personería jurídica).

2. Organizaciones privadas (formalmente separadas del Estado).
3. Organizaciones autónomas (con capacidad de manejar sus propias actividades, elegir sus autoridades y reglamentar su propio funcionamiento).
4. Organizaciones sin fines de lucro: que no distribuyan beneficios económicos entre sus miembros.
5. Organizaciones de carácter voluntario (instituciones de libre afiliación), ya que no se ejerce ningún tipo de coacción para el ingreso de afiliados o adherentes a las mismas.
6. Organizaciones de interés: entidades sociales que representan intereses de sectores o de grupos, con incidencia en asuntos públicos o en la intervención de políticas o gestión pública.

En el Cuadro 3.3 se hace una caracterización sobre la base de la definición operativa de sociedad civil. De nuevo se aclara que dicha caracterización es solo una manera de ordenar las múltiples actividades de la sociedad civil hondureña. Sin embargo, ninguno de estos niveles son excluyentes; en la realidad, varias de estas características se mezclan de forma más o menos integradas.

Lo importante es que la sociedad civil hondureña cuenta con una diversidad de expresiones y representan un buen porcentaje de la población del país. Así, de acuerdo con estimaciones del estudio *La sociedad civil en Honduras*, existen en el país cerca de 6 000 patronatos¹². Si se

12. Los patronatos son las principales organizaciones en cada comunidad, están registrados y han sido juramentados por la municipalidad respectiva.

Cuadro 3.3
Caracterización de las OSC, según funciones y actividades

| Tipo de organización | Ejemplos |
|---|--|
| OSC comunitarias y de base | Patronatos, juntas de vecinos Juntas de agua, comités de salud, Comités de emergencia Movimiento de desarrollo local Movimiento de pobladores urbanos |
| OSC vinculadas a las iglesias | Asociaciones de pastores Asociaciones de iglesias Comités sociales de las iglesias |
| OSC de defensa y ampliación de derechos | Organizaciones de DDHH Organizaciones del movimiento indígena y étnico Organización de género y de mujeres Organizaciones de promoción de intereses difusos e intereses colectivos (ambiente, servicios públicos, salud) Organizaciones por los derechos de la infancia Organizaciones por los derechos de los migrantes Organizaciones por los derechos y condición juvenil |
| OSC de gestión cultural, artística y deportiva | Asociaciones culturales Grupos de teatro Fundaciones de promoción de la cultura autóctona Grupos de promoción del deporte |
| OSC de capacitación, educación, promoción comunitaria y asistencia técnica y financiera | Asociaciones de desarrollo comunitario Fundaciones de desarrollo Institutos de investigación Centros de orientación y capacitación Organizaciones privadas de desarrollo Organizaciones privadas de desarrollo financiero |
| OSC de asistencia social y humanitaria | Centros de salud y atención primaria Guarderías, albergues, comedores Clubes rotarios, de Leones Clubes de caridad y de beneficencia |
| OSC gremiales y corporativas | Movimiento sindical/sindicatos Movimiento campesino-organizaciones campesinas Colegios y gremios profesionales Cámaras empresariales Sector social de la economía Movimiento cooperativo |

Fuente: La sociedad civil en Honduras.

consideran, en promedio, 10 personas por patronato, existirían 60 000 personas involucradas. De la misma manera, si el 2 por ciento de la población hondureña participa en alguna organización sindical, eso significaría que 128 000 personas estarían sindicalizadas. Ahora bien, según datos de la Confederación Hondureña de Cooperativas (CGC), existen 800 000 personas asociadas a las cooperativas de base. Por último, se estimaría que en Honduras existen entre 8 000 y 10 000 OSC de dimensiones distintas, con diferentes grados de formalidad legal, génesis y antecedentes, las cuales desarrollan actividades de interés común. En ellas se agrupa la ciudadanía para la satisfacción de sus demandas y necesidades sociales.

En la conformación de esta diversidad de organizaciones, muchos autores mencionan que hay dos elementos fundamentales que deben considerarse: el dinamismo desencadenado por el huracán Mitch y la cooperación internacional. Ambos elementos son mencionados por la mayoría de los autores consultados, quienes afirman, además, su íntima relación.

El contexto del huracán Mitch hizo que la sociedad civil retomara su protagonismo nacional e internacional para la discusión y el desarrollo del proceso de superación de la crisis. Entre las condiciones establecidas por las agencias de cooperación internacional al gobierno, se encontraba que la sociedad civil debía ser informada y consultada sobre las principales decisiones adoptadas por el Estado acerca de la reconstrucción y la transformación. Lo anterior marcó una pauta importante y creó canales oficiales para lograr esta comunicación, como el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia de Reducción de la Pobreza¹³, publicado en el

13. La Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza fue publicado en el *Diario Oficial*, el 30 de abril de 2002, Decreto 70-

Diario Oficial, el 30 de abril de 2002, Decreto 70-2002, No. 29.769. A la Ley se le hicieron reformas, que aparecieron publicadas en el *Diario Oficial La Gaceta*, el 24 de junio de 2004, de acuerdo con el Decreto 76-2004, No. 30-424 (ERP), las cuales propiciaron mecanismos de consulta, diálogo y concertación entre la sociedad civil y el gobierno.

El 28 de mayo de 1999, en Estocolmo, se firmó una declaración entre los presidentes de los gobiernos de Centroamérica y los organismos de cooperación internacional, donde reafirmaron la voluntad manifiesta de aunar a la sociedad civil en las tareas de reconstrucción y a los desafíos de la transformación. Entre sus líneas estratégicas declararon:

1. Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal.
2. Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
3. Consolidar la democracia y la gobernabilidad reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.
4. Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías merecen esfuerzos especiales.
5. Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.

2002, No. 29.769. A la Ley se le hicieron reformas que aparecieron publicadas en el *Diario Oficial la Gaceta*, el 24 de junio de 2004, según Decreto 76-3004, No. 30-424.

6. Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

Para la región, este acuerdo significó la obtención de seis mil doscientos millones de dólares para el área, y para su implementación se crearon instancias de seguimiento en cada uno de los países. En el caso de Honduras, se creó el Gabinete Especial de la Reconstrucción Nacional (GERN), la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC) y el Consejo Consultivo para Estrategia de Reducción de la Pobreza. En el año 2004, se estableció que, además de las 6 secretarías de Estado, el Consejo Consultivo debía estar conformado por 12 representantes de la sociedad civil organizada con personería jurídica, seleccionadas en asambleas representativas de cada sector y nombradas por el Presidente de la República; entre ellas debía haber un representante de organizaciones de la niñez y juventud.

En los últimos años, la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC) desapareció, y para llenar ese espacio se creó la Comisión *Ad hoc* de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana (CSCPC), integrado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Federación de Organizaciones Privadas de desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT), el Espacio Interforos, el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE) y el Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Dos han sido las principales peticiones al ejecutivo: la convocatoria al diálogo nacional y una estrategia para la capacitación de las OSC de base en distintos aspectos, como identificación y formulación de proyectos, ética, participación ciudadana. En el año 2003, las organizaciones pidieron que el diálogo nacional fuera sobre la situación de inseguridad ciudadana. Esta convocatoria retomaría los 16 acuerdos establecidos en el primer gran diálogo nacional del año 2001.

4. *Pandillas y organizaciones no gubernamentales*

En este apartado se pretende hacer una descripción general de la situación de las organizaciones que participaron en la investigación. Se desarrollarán tres apartados. En el primero se enumeran algunas características generales de las organizaciones, de acuerdo con su especialidad, es decir, de acuerdo con su actividad principal, que puede ser prevención, rehabilitación o reinserción. En el apartado que sigue se analiza la cobertura de las organizaciones, tomando en cuenta la cantidad de personas que participan en sus programas y su presencia en uno o varios municipios del país. Por último, se comentan las estrategias que utilizan las organizaciones para lograr la sostenibilidad económica e institucional.

Antes de seguir, es importante definir con precisión los conceptos de *prevención*, *rehabilitación* y *reinserción social*. El término *prevención* se entenderá como una estrategia de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población, cuyo entorno social presenta diversos factores de riesgo y escasos factores de protección, especialmente para niños, adolescentes y jóvenes. La *rehabilitación* será entendida, siguiendo una definición dada por la ONU, como un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios para modificar su propia vida. La *reinserción social* será el proceso mediante el cual las personas en rehabilitación o rehabilitadas inician o retoman actividades de estudio, trabajo, recreación, construcción de redes de relaciones familiares y otras para su desarrollo personal y social, en condiciones de seguridad y respeto pleno a sus derechos.

a. Características de las organizaciones no gubernamentales en la intervención del fenómeno de las pandillas..

A continuación se presenta un listado de las organizaciones entrevistadas en este estudio, organizadas según región

Cuadro 3.4
Lista de organizaciones entrevistadas

| Organización | <i>Sedes Tegucigalpa</i> | | |
|--|--------------------------|-------------------------------|---|
| | Inicio de operaciones | Fecha obtención de personería | Actividad prioritaria relacionada con las maras |
| 1. Proyecto Victoria | 1977 | No es propia | Rehabilitación y prevención |
| 2. Casa Alianza | 1987 | Mayo 1987 | Prevención y rehabilitación |
| 3. Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) | 1990 | Junio 1990 | Prevención |
| 4. Alternativas y Oportunidades | 1994 | Febrero 1996 | Prevención |
| 5. Asociación Compartir | 1991 | 1991 | Prevención |
| 6. Alfa Sic | 1991 | 1993 | Prevención y rehabilitación |
| 7. Calidad de Vida | 1996 | Enero 1998 | Prevención |
| 8. Arte Acción | 1998 | Julio 2000 | Prevención |
| 9. Proyecto Miguel Magone | 2000 | No es propia | Prevención y reinserción |
| 10. Teen Challenge | 2001 | Julio 2005 | Rehabilitación |
| <i>Sedes San Pedro Sula</i> | | | |
| 11. Fundación Sampedrana del Niño | 1991 | Abril 1993 | Prevención |
| 12. Amigos para Siempre | 1993 | No es propia | Prevención |
| 13. Proyecto Hombre Nuevo | 1993 | Septiembre 1993 | Rehabilitación y reinserción |
| 14. Pastoral Penitenciaria | 1998 | No es propia | Rehabilitación |
| 15. Adiós Tatuajes | 2000 | No es propia | Reinserción |
| 16. JHA-JA | 2001 | Diciembre 2002 | Reinserción |
| 17. Generación X | 2003 | No tiene | Reinserción |
| 18. Fundación Unidos por la Vida | 2002 | | Rehabilitación |

Fuente: elaboración propia de acuerdo con las entrevistas realizadas.

geográfica, inicio de operaciones, fecha de obtención de personería jurídica y actividad prioritaria relacionada con las maras.

En el Cuadro 3.1 se observa que la historia de las organizaciones involucradas en el tema de la prevención, rehabilitación y reinserción de los jóvenes en pandillas es muy reciente. Solo el Proyecto Victoria y Casa Alianza comenzaron antes de la década de los noventa, los demás son posteriores y un buen grupo apenas tiene cinco años de existencia.

Otra característica importante de estas organizaciones es que, por lo general, no han tenido problemas para obtener la personería jurídica; la mayoría la consiguió al poco tiempo de empezar su trabajo. El tiempo promedio para obtener la personería jurídica fue de dos a tres años, y, en varios casos, esta fue otorgada el mismo año de iniciadas las operaciones.

También es importante aclarar que existen seis organizaciones que no tienen personería jurídica propia. Esto se debe a que forman parte de otra institución formalmente constituida y reconocida. Estas, en su mayoría, son organizaciones eclesiales de origen católica o evangélica. Por ejemplo, uno de los proyectos más antiguos, el Proyecto Victoria, tiene la personería jurídica de la “Iglesia Brigadas de Amor Cristiano”, el cual inició sus operaciones en 1973 y obtuvo la personería como Iglesia dos años después. Lo mismo pasa con el “Proyecto Miguel Magone” y el “Programa Amigos para Siempre”, que utilizan las personerías jurídicas de los grupos religiosos católicos “Salesianos de don Bosco” y “Asociación de Padres Paulinos”, respectivamente. Las personerías de estos grupos religiosos fueron otorgadas muchísimos años antes de la existencia de estos programas.

Por último, según las entrevistas realizadas y los datos proporcionados, existen diferentes rutas históricas de aproximación al fenómeno de las pandillas, en las ciuda-

des seleccionadas para este estudio. En el caso de Tegucigalpa, se desarrollaron más las experiencias de prevención, lo cual contrasta con San Pedro Sula, que tiene más programas de reinserción. Hay que advertir que los programas de reinserción en San Pedro Sula son muy nuevos y, por lo tanto, muy frágiles. Asimismo, la Fundación Unidos por la Vida apenas está diseñando lo que será el primer centro para la rehabilitación de jóvenes en pandillas de la región centroamericana.

Es importante mencionar que varias organizaciones no se limitan a un tipo de actividad en el esfuerzo que hacen por intervenir en el fenómeno de las pandillas, varias tienen hasta dos actividades, siendo la combinación más frecuente la rehabilitación y la prevención.

A partir de la caracterización general de las organizaciones entrevistadas, se puede describir lo que, en términos globales, estas están haciendo de acuerdo con su especialidad. La presentación de los programas comienza con los de rehabilitación, se sigue con prevención y finaliza con reinserción. Este orden, como se verá más adelante, es cronológico y describe la evolución o proliferación de las organizaciones.

Programas de rehabilitación. Como se puede ver en el Cuadro 3.1, varios de los programas más antiguos, dirigidos por las organizaciones de la sociedad civil, en Honduras, tienen como actividad prioritaria la rehabilitación. Son programas que funcionaban mucho antes de que detonara el problema de violencia en la juventud, y, por tanto, estos programas no se habían especializado en la rehabilitación de jóvenes en pandillas, sino, más bien, en la rehabilitación de adicciones por el consumo de sustancias psicotrópicas. El diseño de su metodología, las fases, las etapas, los subprogramas y criterios para decidir si la persona necesita permanecer en rehabilitación o no, es si ha superado su adicción.

Habiendo hecho esta importante aclaración, es preciso comentar que las pandillas empiezan a llegar con más intensidad a estos centros de rehabilitación, a mediados de la década de los noventa. En las diversas entrevistas se expusieron las distintas razones que justificaron la aceptación de los pandilleros en los programas. El argumento de más peso es que los pandilleros y sus familiares llegaran a los centros de rehabilitación a solicitar el tratamiento de sus adicciones. En tal sentido, el ingreso no contradecía ni cambiaba en nada la función institucional establecida. Para la organización, su trabajo radica en ayudar a cerrar una fase dentro del proceso de rehabilitación integral que necesitan los pandilleros. En la práctica, el tratamiento ofrecido a los pandilleros no solo ayudó a superar sus adicciones, sino que, al final del proceso, estos terminaban abandonando la vida dentro de la pandilla.

Por otro lado, todas las organizaciones entrevistadas confirmaron que la llegada de pandilleros a sus programas no generó ningún cambio en la metodología de trabajo establecida. Varias mencionaron que la rehabilitación integral de un pandillero es más difícil. Así, por ejemplo, entre las principales dificultades de la rehabilitación, fueron comunes las amenazas de algunos pandilleros cuando eran expulsados de los programas, por no tener una verdadera disposición de cambiar.

Los programas de rehabilitación, especialmente aquellos que ya llevan varias décadas, se han vuelto una referencia obligada para otras organizaciones, independientemente de si su trabajo es prevención, rehabilitación o reinserción. El hecho es que siempre aparece alguien, en cualquier programa, que necesita un tratamiento especial para superar sus adicciones, el cual solo puede ser ofrecido por los centros de rehabilitación. Valga citar el Proyecto Victoria, que se ha vuelto un referente importante para muchísimas organizaciones nacionales e internacionales. El trabajo realizado

durante veintiocho años lo hace posicionarse con mucha autoridad en el tema de la rehabilitación.

Una característica común de las organizaciones involucradas en programas de rehabilitación de jóvenes, con excepción de Casa Alianza, cuya población meta son sobre todo niños y niñas, y está fundado bajo la inspiración católica, es que la mayoría son proyectos que provienen de algún sector de iglesias no católicas. Este filtro es importante porque determina la metodología con la que se basan para la rehabilitación. Para ellos, el componente espiritual es el que les ha permitido obtener los resultados positivos, y por eso es común que los internos digan oraciones, participen de cultos, tengan devocionales y se congreguen para participar en actividades religiosas. Así, en varias de las entrevistas, los directores afirmaron que sus pacientes habían dejado las adicciones al volverse líderes de iglesias.

Finalmente, hay que mencionar que dos de las organizaciones consultadas trabajan en las cárceles del Estado: la Pastoral Penitenciaria de San Pedro Sula y Alfa Sic. En el primer caso, aunque el contacto fue el grupo de personas que coordinan esta pastoral en San Pedro Sula, la Iglesia católica es la que tiene desarrollada toda una red de pastorales penitenciarias en las principales cárceles de todo el país. Algunas realizan acciones muy básicas y casi de beneficencia; otras tienen programas mucho más sólidos para ayudar en los procesos de rehabilitación. Alfa Sic, por su cuenta, aporta el elemento de educación formal e informal a los miembros de las cárceles, varios de ellos pandilleros. Ellos mencionan que les ayuda elevar los niveles de educativos de los presidiarios, pues al cumplir con sus penas, puedan encontrar mejores oportunidades de trabajo.

Programas de prevención. Se caracterizan, en primer lugar, por la gran diversidad de enfoques y estrategias utilizadas, en la mayoría de los casos, de forma simultánea;

entre ellas, refuerzos educativos, organización juvenil, entornos de resguardo, reencuentros familiares, cuidados infantiles, utilización del deporte, desarrollo artístico, etc. No solo las estrategias son diversas, sino también la cantidad de programas que ejecutan. Por ejemplo, mientras un grupo atiende una casa de resguardo, otro grupo está impartiendo charlas de prevención en las escuelas de la zona. Tanto se ramifican sus actividades que, incluso, algunas pasan de la prevención a acciones de rehabilitación o de reinserción social.

Muchos de los programas de prevención existen desde hace varios años, por lo que las organizaciones se sienten bastante seguras de que la prevención funciona y que tiene un impacto importante en la población. Un aspecto muy positivo de estos programas es que, aunque mantienen un concepto de prevención amplio (prevención primaria en la mayoría de los casos), atienden poblaciones muy específicas. Así, por ejemplo, las acciones que realizan sirven para prevenir el uso de drogas, el contagio de enfermedades, la deserción escolar, el desempleo juvenil, la violencia juvenil, la participación en redes delincuenciales y el involucramiento en las pandillas. Esta prevención se lleva a cabo en grupos específicos: en los niños y jóvenes de los mercados, en niños y jóvenes afectados por la violencia intrafamiliar o en ciertas zonas, como los barrios Suncery o Cabañas de San Pedro Sula, reconocidas como lugares muy violentos.

Muchas de las acciones de prevención han tenido más un perfil de atención a niños y niñas, y no tanto a jóvenes. Sin embargo, con el tiempo se han ido incluyendo más jóvenes. A pesar de lo anterior, los programas para niños siguen siendo los principales; no obstante, las metodologías no siempre diferencian entre niñez y juventud. Es importante mencionar que de las organizaciones consultadas, la única que trabaja en prevención dirigida de manera exclu-

siva a jóvenes es la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ). Esta pretende impulsar un movimiento juvenil nacional basado en el desarrollo de la ciudadanía de los jóvenes¹⁴. Otras organizaciones atienden un sector de la juventud, pero al mismo tiempo trabajan con niños o adultos.

El Cuadro 3.2 muestra el enorme repertorio de estrategias que las organizaciones utilizan en sus programas de prevención. Llama mucho la atención que ninguna organización tiene la misma combinación de acciones; en ese sentido, todas son únicas e insustituibles. Al mismo tiempo se ve que el apoyo educativo, entendido como refuerzo escolar o apoyo económico, a través de dinero u utensilios, junto con los programas de salud y nutrición, son las estrategias que más se repiten en las organizaciones. Esto se debe a que son justamente las áreas más básicas en el desarrollo de la niñez y juventud. Al mismo tiempo, un buen grupo de organizaciones consideró necesario crear “entornos de resguardo”, para que los niños y jóvenes pudieran participar de sus programas. El modelo de estos entornos varía mucho. Algunos tienen grandes espacios en zonas forestales y funcionan como casas de paso, en donde los niños o jóvenes pueden convivir durante un tiempo. Otros, sin embargo, tienen que conformarse con utilizar los Centros de Educación Pre-escolar No Formal (CEPENF) o habilitar espacios dentro de sus propios edificios administrativos; los niños llegan ahí a jugar, a recibir refuerzo escolar, etc. Por su parte, casi todas las organiza-

14. Hay que hacer notar también que la ACJ forma parte del Foro Nacional de Juventud (FNJ), movimiento juvenil surgido a partir del esfuerzo conjunto de una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil hondureña, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, en búsqueda de una mayor comprensión y visibilización de la realidad propia de los y las jóvenes, y su involucramiento proactivo en la construcción del futuro de Honduras.

Cuadro 3.5
Metodologías utilizadas para la prevención,
según organización consultada

| Organizaciones | Estrategias utilizadas en la prevención | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---|--------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------------|---------------------|
| | Programas de salud y nutrición | Formación y capacitación | Voluntariados juveniles | Atención psicológica | Escuelas para padres y madres | Programa ambulatorio | Capacitación vocacional | Desarrollo artístico | Promoción del deporte y recreo | Cuidados infantiles |
| Casa Alianza | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Asociación Cristiana de Jóvenes | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Alternativas y Oportunidades | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Asociación Compartir | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Alfa Sic | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Calidad de Vida | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Arte Acción | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Proyecto Miguel Magone | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Fundación Sampedrana del Niño | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Proyecto Victoria | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Amigos para Siempre | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |

Fuente: elaboración propia a través de entrevistas y documentos oficiales.

ciones imparten algún tipo de formación o capacitación. Esta categoría incluye todo tipo de acción de transmisión de conocimiento a un grupo de personas. No se trata de algo tan formal. Esto quiere decir que cualquier charla haría que una organización participara de esta categoría.

Por último, hay que hacer notar que el “desarrollo artístico”, los “voluntariados juveniles” y los “reencuentros familiares” apenas aparecen una o dos veces como estrategia de acción de las organizaciones. Los “reencuentros familiares” se explican porque son actividades que se desprenden del trabajo que ciertas organizaciones hacen con niños y niñas que han abandonado su hogar y viven en la calle, y es una tarea muy particular. Por otro lado, los “voluntariados juveniles” y el “desarrollo artístico” podría aplicarse más. Da la impresión de que no se les ha dado el valor suficiente a este tipo de acciones, y quizá tenga que ver con que no hay muchas organizaciones que trabajan de manera exclusiva con jóvenes, ya que en esta población se pueden encontrar mejores posibilidades de éxito y aceptación.

Programas de reinserción. El boletín de prensa de la Embajada Americana en Honduras, fechado el 3 de febrero de 2003, relata la conversación que el Embajador de Estados Unidos, Larry Palmer, tuvo con los directores de Casa Alianza y del Proyecto Victoria, con el objetivo de conocer las condiciones en que viven los niños, las niñas y jóvenes de Honduras. Al respecto, el boletín afirma: “La pobreza y la falta de espacios para la reinserción social de la juventud que se rehabilita, también es parte de la pre-ocupación que mantienen los directores de programas para niños jóvenes”¹⁵.

Lo anterior refleja el eslabón más débil dentro de las intervenciones dirigidas a los jóvenes pertenecientes a las

15. Disponible en <http://www.usmission.hn/embajada/prensa/boletines/cihsapalmer.htm>

maras y pandillas. Es curioso que quienes reclamen la inexistencia de espacios de reinserción social son, justamente, aquellos que trabajan en el tema de rehabilitación. Esto se justifica por una razón básica, y es que los directores de estos programas saben que la rehabilitación se debe lograr en la vida diaria, y para que el paciente no se vuelva reincidente, es necesario que participe de actividades saludables, en contextos positivos, donde desarrolle apoyos y habilidades sociales que lo mantengan alejado de las drogas. Es necesario que la persona se proyecte dentro de un ambiente de trabajo, con su familia, a través del grupo de amigos con quienes pueda compartir en situaciones sanas y de bajo riesgo.

Sin embargo, el principal problema que han padecido las personas rehabilitadas es que se les cierran las puertas. El “estigma” que produce el ser reconocido como adicto y/o pandillero incide en los grupos sociales más cercanos, amigos, compañeros de trabajo, la misma familia, pues ven en esa persona a alguien en quien no pueden confiar. Así, borrar el estigma de las pandillas es todavía más difícil, ya que no solo tienen que luchar contra la imagen de “vago” que se asocia a drogadictos y alcohólicos, sino con la imagen de “delincuente”, lo cual crea una barrera casi infranqueable en su proceso de reinserción social.

¿Qué camino hay que tomar para darle a los que buscan salir de las pandillas y las drogas una oportunidad en la sociedad? Si todos les cierran la puerta, si se les margina, desprecia, rechaza, si la hipocresía social acepta el mal pero no hace nada por remediarlo ¿Qué podemos esperar de estos jóvenes resentidos por la hipocresía social? Les falló el hogar, les han fallado las oportunidades laborales y educativa, y ahora les falla la sociedad, ¿qué podemos esperar entonces? (Mario Fumero, director de Proyecto Victoria, disponible en <http://portal.rds.org.hn/listas/todos/msg00271.html>)

Aun conociendo lo difícil que es la reinserción social de los jóvenes pandilleros, existen organizaciones que han hecho el intento por crear metodologías, programas y acciones específicas dirigidas en esa dirección. Sin embargo, este tipo de programas es muy nuevo, por lo que las organizaciones no han tenido tiempo suficiente para diseñar un programa de reinserción estable. Así, el programa Miguel Magone es todavía un proyecto piloto que, al igual que otros, se ha centrado en ofrecer orientación vocacional y oportunidades laborales con alcances modestos y logros limitados. Otros programas, en cambio, ofrecen a los ex pandilleros aumentar sus posibilidades laborales al eliminar los tatuajes más visibles de su cuerpo, aunque esto no garantiza su inserción laboral. Ahora bien, entre los programas de reinserción, el más completo es, probablemente, el diseñado por la organización Jóvenes Hondureños Adelante Juntos Avancemos (Jha-ja), el cual basa su propuesta en un modelo de gobernabilidad comunitaria, en donde diversos sectores de la comunidad realizan esfuerzos para integrar a los jóvenes que quieren rehabilitarse. No obstante, después de un trabajo de cuatro años en el sector de la Rivera Hernández de San Pedro Sula, hace falta una evaluación y sistematización de la experiencia para conocer los aciertos y desaciertos de este modelo.

Es interesante hacer notar que, a partir del trabajo realizado por Jha-Ja, se inició una pequeña experiencia de organización entre jóvenes ex pandilleros. Desde el año 2003, este grupo ha realizado acciones específicas con la intención de lograr que algunas comunidades cambien la imagen negativa que tienen de las pandillas y para ofrecer alternativas a pandilleros activos que quieran cambiar. Sin embargo, la Generación X, nombre con el que se han bautizado, tiene grandes limitaciones. Los ex pandilleros que participan en esa organización tienen mucha voluntad, pero también poseen escasa noción de lo que implica el trabajo

técnico y administrativo de proyectos como el que pretenden realizar.

b. Cobertura

En relación con la cobertura, las entrevistas sugieren que hay una marcada diferencia entre los programas de prevención y los que se enfocan en la rehabilitación o reinserción. En el primer caso, la cobertura se multiplica por miles. Al incrementarse los programas y combinarse las estrategias de quienes hacen prevención, se extiende su influencia sobre la población. El Proyecto Victoria ilustra la afirmación anterior, pues aunque el trabajo de esta organización es rehabilitación y atienden anualmente a un grupo específico de 150 jóvenes, sus actividades de prevención hace que cerca de 10 000 personas participen de alguno de sus proyectos. Así, por ejemplo, en la maratón que este proyecto organiza todos los años, desde 1994, participan cerca de 3 000 personas.

Otra de las actividades específicas que multiplica la cobertura de las instituciones que trabajan en prevención son las decenas de charlas, formaciones y capacitaciones que imparten a centros educativos u otros grupos específicos. Muchas de las organizaciones tienen como una de sus principales metas la sensibilización y concientización de los factores de riesgo que existen en la sociedad, los cuales favorecen la incorporación de niños, niñas y jóvenes al mundo de las drogas o de las maras.

También es interesante hacer notar que aunque las organizaciones tengan una cobertura amplia, a través de la prevención masiva, como en las escuelas, de manera simultánea tienen programas más específicos que los diferencia de otras organizaciones. Estos programas se convierten en la especialidad de esa institución y es por lo que reciben reconocimiento.

Un limitación importante de las organizaciones es que se les dificulta diferenciar la población atendida de la población joven atendida, ya que el criterio de diferenciación de lo que es un joven no siempre está claro. Es evidente que existe un esfuerzo muchísimo mayor en la atención de la niñez, y que muchas veces los jóvenes entran a estos programas dentro de la categoría de niños y niñas.

Por último, también hay que mencionar que la mayoría de las organizaciones se localizan en el mismo municipio y en la misma ciudad, que en este caso son San Pedro Sula y Tegucigalpa. Es probable que las instituciones que tienen un alcance mayor son las que trabajan en la rehabilitación, ya que reciben gente de todos los departamentos del país y de otros países, especialmente de los países vecinos. Por su parte, los programas de prevención y rehabilitación tienen una cobertura limitada. Claro que existen excepciones, por ejemplo, la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), cuya estrategia es el trabajo con los gobiernos municipales en el desarrollo del protagonismo juvenil. Por tanto, su alcance es muchísimo más amplio, ya que llega a varios municipios del país, en especial a los que pertenecen a los sectores rurales o ciudades intermedias.

c. Fuentes de financiamiento

En relación con las fuentes de financiamiento, la mayoría de las organizaciones se sostienen económicamente a través de dos. La primera es a través de las organizaciones no gubernamentales internacionales, de las que no forman parte estrictamente hablando. Su relación inicia por la necesidad de apoyo económico, la cual obtienen por tres canales distintos. En el primero, las organizaciones nacionales elaboran sus planes estratégicos para un período considerable de tiempo (pueden ser tres, cinco o más años). Después ofrecen esos planes a las organizaciones internacionales, las cuales escogen los programas que

más les gusten y que se adapten mejor a los objetivos de su organización. Luego deciden si financian el programa durante el todo el período o de manera parcial. Aun así, siempre existe la posibilidad de que las organizaciones internacionales suspendan el financiamiento si no están convencidas de los logros iniciales. La segunda forma que existe es cuando las organizaciones internacionales se acercan a ofrecer apoyo económico a las instituciones nacionales. En varias situaciones, el prestigio internacional, es decir, el reconocimiento público de algunas ONG nacionales ayuda a que las agencias internacionales quieran invertir en ellas. El objetivo es encontrar instituciones confiables, a través de las cuales su dinero invertido llegue de forma efectiva a la población meta. Esta alternativa reduce la posibilidad de enfrentar problemas de corrupción o de falta de transparencia por parte de las ONG. De esta manera, se evitan el desgaste que implica obligar a una organización a rendir cuentas de lo gastado.

La segunda fuente confiable de financiamiento proviene de las asociaciones internacionales a las que pertenecen las organizaciones nacionales. Ser la representación local de una organización internacional es probablemente la mejor estrategia para garantizar la sostenibilidad económica de una organización. Cuando este es el caso, las organizaciones entrevistadas hablan de la “casa matriz”, que es la sede internacional a la cual deben rendir cuentas. En varias ocasiones, estas organizaciones internacionales tienen también una inspiración religiosa fuerte y se identifican con alguna de las iglesias cristianas. En ese sentido, los programas no solo cuentan con el apoyo financiero que cubre al menos la mitad de sus gastos, sino que, al identificarse con alguna iglesia, también adquieren cierto respeto y autoridad moral frente a otras iniciativas. El compromiso es, entonces, doble, ya que si ocurre algo mal en los programas, el efecto recae también sobre la imagen de la iglesia con la que se identifican.

Pero no todas las organizaciones de prevención, rehabilitación o reinserción se desprenden de iglesias. Existe un buen grupo de iniciativas internacionales que no se identifican con ninguna iglesia en particular y que tienen una red mundial de organizaciones trabajando bajo la misma inspiración. Esas instituciones también proporcionan la mayor parte de los ingresos económicos a las organizaciones locales. Es el caso de Casa Alianza, que recibe la mayor parte de sus ingresos de la Covenant House (Casa Alianza) de New York, o Alfa Sic, que está afiliada a Alfa Lit Internacional.

Además de las dos principales fuentes de financiamiento mencionadas antes por las organizaciones, hay otros ingresos. Llama muchísimo la atención que cuando se trata de recibir apoyo de instituciones de gobierno, se mencionó repetidamente al gobierno central y nunca a los gobiernos locales. En concreto, varias organizaciones mencionaron que han sido beneficiadas por dos programas del gobierno central, el dinero del Fondo Global y el de Fhis Fidas.

El primer fondo es una iniciativa creada por el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, dirigida a combatir tres enfermedades: el VIH-SIDA, la tuberculosis y la malaria. En Honduras, el desembolso será de 42 millones, en donde 26 son para programas de prevención en VIH-SIDA, 6.3 para prevenir la tuberculosis y 6.9 para la malaria. Algunos de estos fondos se destinarán a cárceles y a todas aquellas organizaciones que tengan programas de salud o salud sexual reproductiva.

El Fondo Innovador para el Desarrollo y Asistencia Social (FIDAS)¹⁶ busca lograr la atención a sectores excluidos en mayor grado de vulnerabilidad. Una evolución importante es que ha pasado de brindar asistencia a ofrecer

16. Documento disponible en <http://www.fhis.hn/Search.aspx?k=fidas&s=Todos%20los%20or%C3%ADgenes>

oportunidades de desarrollo humano integral. Esto lo ha hecho mejorando las oportunidades de atención y rehabilitación integral, educación formal y no formal, apoyando iniciativas de ONG, iglesias y grupos comunitarios que fomentan los derechos a la salud, el empleo y el trabajo. Al mismo tiempo fortalece estructuras comunitarias para manejo de males sociales, discapacidad, servicios para adultos mayores, fomento del arte y la cultura. En el último período, inició acciones de protección social para grupos que no pueden mantenerse por sí mismos y que requieren apoyo especial, entre ellos, niñez en abandono, niñez huérfana infectada y afectada por VIH-SIDA, adultos mayores que ya no pueden trabajar y personas con discapacidades más severas que requieren asistencia familiar. Actualmente tiene más de 100 proyectos en ejecución, cuyos plazos oscilan entre los 12 y 18 meses, con techos financieros de 10 a 100 mil dólares. Algunos de sus beneficiarios son:

- Niñez, adolescencia y jóvenes en alto riesgo social, de cero a dieciocho años (incluyendo niñez en situación de la calle, niñez trabajadora, niñez en condición de explotación sexual comercial, niñez con adicciones, madres adolescentes, niñez desnutrida).
- Niños con discapacidades (síndrome de Down, sordos, no videntes y baja visión, limitaciones físicas, parálisis cerebral, problemas de aprendizaje).
- Familias en extrema pobreza.
- Adultos mayores en extrema pobreza.
- Comunidades étnicas.

Esta iniciativa contempla la creación de una Mesa de Consulta FIDAS, conformada por redes sociales de la sociedad civil y gobierno, cuyo objetivo es apoyar al FHIS en la orientación de la inversión y supervisión del fondo, así como brindar asesoría en prioridades de financiamiento, polí-

ticas operacionales y aspectos técnicos de asistencia social. La Mesa de Consulta está compuesta por representantes del FHIS, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y organismos no gubernamentales.

En el marco del proyecto FIDAS, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) apoya el financiamiento de infraestructura y de proyectos a la sociedad civil y desarrollo institucional. Este incluye el apoyo alimenticio, equipamiento y fortalecimiento institucional, y capacitación reenumerada a través de un estipendio mensual para estimular su participación en el proyecto, entre otros. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también financia proyectos con el apoyo de la mesa de Consulta, en áreas de atención integral a infantes, proyectos de estimulación temprana no formal, atención a discapacitados, niños y niñas de la calle, jóvenes y adultos en proceso de rehabilitación social, así como proyectos de apoyo para el desarrollo de la familia.

Otra fuente importante de financiamiento de las organizaciones, aunque menos usada por las organizaciones, es la producción que resulta de su trabajo. En dos casos, la producción tenía que ver con producción agrícola o artesanal de personas que participaban en los programas de rehabilitación. Las organizaciones aprovecharon su necesidad de realizar su terapia de trabajo para generar un ingreso adicional. En cambio, otra institución ofrece a organizaciones interesadas la producción de metodologías de prevención, que han desarrollado durante años, de esa manera sus servicios son contratados para poder capacitar o aplicar su metodología en grupos específicos. Esta transmisión de conocimientos se vuelve una fuente importante de ingresos económicos.

Finalmente, hay que mencionar la escasa participación de la empresa privada en estos programas. No hay más que una organización que afirmó que el aporte de este sector

era realmente considerable para el desenvolvimiento de sus actividades. En contraste, el aporte realizado por terceros, que incluye las colectas realizadas en misas o cultos, los aportes que hacen familias pudientes o bienhechores, etc., aunque modestos, son ingresos constantes y le permite a la población “común” expresar su apoyo a los programas.

5. Las mejores prácticas para atender a los pandilleros

En este apartado se presenta una sistematización de lo que las organizaciones consideraron los aspectos fundamentales para la realización de un trabajo sostenible y de calidad en prevención, rehabilitación o reinserción. Al mismo tiempo, recoge también lo que desde su experiencia han sido malas decisiones y que, lejos de ayudar, ha obstaculizado su desempeño.

La presentación tendrá dos grandes partes. La primera menciona aspectos generales; son prácticas recomendables a todas las instituciones, sin hacer una distinción entre prevención, rehabilitación y reinserción. El segundo aspecto establece una diferencia entre ambos, y se refiere a prácticas más específicas de su trabajo principal.

5.1. Aspectos generales

El aspecto general más importante para mejorar la práctica de las organizaciones es el desarrollo de una institucionalidad sólida. Los entrevistados mencionaron que no se recomienda dejar pasar demasiado tiempo para iniciar el proceso de legalización de su organización. La ausencia de una personería jurídica, tanto como la falta de una dirección física estable, se ve con sospecha, especialmente cuando existen algunas organizaciones que funcionan como “elefantes blancos”. Estos aparecen como grupos o aso-

ciaciones importantes; pero, en la práctica, sus acciones son muy limitadas o, en el peor de los casos, inexistentes.

Lograr la confianza de las agencias de cooperación o de las organizaciones no gubernamentales internacionales es posible siempre y cuando las organizaciones locales puedan garantizar que los recursos serán utilizados de forma efectiva. Por eso, la mayoría de las organizaciones considera que un aspecto importante para lograr la legitimidad es obtener la personería jurídica. Como se pudo constatar en el apartado de la situación de la “sociedad civil”, el Estado no es un obstáculo tan fuerte para obtenerla, pues en la mayoría de los casos es posible obtener la legalización en uno o dos años.

Es obvio que la personería jurídica apenas es un paso en la difícil tarea de lograr institucionalidad. Lograr una infraestructura adecuada para operar es un reto más difícil de lograr cuando se busca estabilidad. Varias de las organizaciones han tenido que cambiar muchas veces de domicilio antes de encontrar una infraestructura estable, que les permita operar mejor. Como se puede suponer en el comienzo, los cambios son más frecuentes fundamentalmente por la escasez de recursos, hasta que, por último, se las ingenian para poder tener al menos una dirección y un número telefónico fijo. Lograr una infraestructura básica y estable depende de si encuentran una fuente de financiamiento que decida apoyarlas. Así, no fueron pocas las organizaciones que confirmaron que habían recibido donaciones de terrenos, que les estaban subsidiando el alquiler de las oficinas administrativas, o que les habían prometido apoyo para la ampliación de su infraestructura. Ciertamente, pasar del alquiler a ser los propietarios de la infraestructura es un paso que pocas organizaciones han logrado; sin embargo, es una gran meta para todas y puede ayudar a dar un salto en cuanto la calidad de servicios que ofrecen.

Habría que mencionar que las ONG internacionales que deciden ofrecer financiamiento a ONG nacionales nuevas,

lo hacen bajo ciertas condiciones. La primera es que el financiamiento no será permanente, sino que durará un período, hasta que las organizaciones puedan fortalecerse lo suficiente y encontrar caminos para su autosostenibilidad. La disminución se va dando año con año. En las entrevistas, no hubo común acuerdo en el período que las ONG internacionales establecían antes de retirar el financiamiento para que las ONG nacionales empezaran a sobrevivir con sus propios medios, aunque la mayoría habló de que podría ser de cinco a 10 años.

Hasta este punto se puede intuir que una buena infraestructura sin un cuerpo de personal técnico y administrativo adecuado, no optimiza el desempeño de las organizaciones. Las entrevistas revelaron justamente que este es el “talón de Aquiles” de las organizaciones que trabajan en prevención, rehabilitación y reinserción. Muchos de los directores con los que se conversó confirman que el trabajo de las organizaciones es muy específico y, en algunos casos, bastante especializado, sobre todo en la rehabilitación. Por esa razón, es bastante problemático encontrar el personal adecuado para cubrir algunos de los puestos de trabajo.

Por otro lado, las organizaciones tampoco pueden garantizar la permanencia de “personal técnico de planta” adecuado a todas sus necesidades. Por tal motivo, muchas de las personas que laboran en las organizaciones están subcontratadas, es decir, son contratadas durante ciertos períodos en los proyectos que son aprobados y que reciban financiamiento. Al terminar el proyecto, la persona sabe que tiene que buscar otro trabajo. En algunas organizaciones consultadas, la reducción de personal de “planta” era tan drástica que se limitó a una persona. En contraste, algunas instituciones que han desarrollado más su institucionalidad sí cuentan con un equipo permanente, que son la base para todo el trabajo que desempeñan, aunque luego también tengan que hacer subcontrataciones.

Ciertamente encontrar personal administrativo eficiente y confiable es un trabajo de muchos años. Los directores saben que la administración de los recursos en organizaciones que trabajan con niños, niñas o jóvenes es muy delicado, y que una mala administración puede hacer perder su reputación frente a sus financiadores y frente a las demás organizaciones que se mueven en el medio. Por eso, el escogimiento de un buen equipo administrativo debería ser una prioridad. En tal sentido, para perfeccionar el trabajo administrativo, muchas organizaciones con institucionalidad fuerte han optado por pedir o aceptar asesorías que pretenden mejorar la administración y lograr su eficiencia.

Además de la consolidación de la institucionalidad, dentro de los aspectos generales hay seis acciones que pueden potenciar el trabajo de las organizaciones. La mayoría de estas responden a problemas y desafíos recurrentes que han podido enfrentar de forma efectiva.

a. Sistema de planificación, monitoreo y evaluación. Algunas organizaciones han implementado un sistema que, además de contar con una planificación estratégica para un período específico, permite determinar los mecanismos de monitoreo necesarios durante la ejecución de las acciones y también establecer, desde el principio, los indicadores para su evaluación al finalizar el proyecto. La novedad de esta estrategia es hacer coincidir cada uno de estos pasos en un sistema integrado.

Un buen grupo de organizaciones afirmó que gran parte de su esfuerzo lo destinaba a planificar sus acciones. Esto, entre otras cosas, es un requisito necesario básico para ofrecer sus programas a las agencias de cooperación y obtener financiamiento. Sin embargo, se pudo observar que la mayoría de las organizaciones no han desarrollado mecanismos suficientes de monitoreo y evaluación. De tal manera que sería un avance importante si fortalecieran

estos componentes en las acciones que necesitan para su desarrollo institucional.

Así, por ejemplo, cuando las organizaciones contestaron que realizaban evaluaciones, no precisaron la manera en que las hacían, es decir, no explicaron qué tipo de evaluación desarrollaban, si era una evaluación formativa, de proceso, de resultados o de impacto. A través de algunas sistematizaciones se pudo observar que la mayoría de las evaluaciones son de resultados. Sin duda, sigue siendo un gran reto la medición del impacto que están teniendo estas organizaciones.

b. Capacitación constante. Como se mencionó antes, la mayoría de las organizaciones confirmaron que no poseen el personal más adecuado, en términos de formación específica para el tipo de trabajo que se realiza. Es por eso que muchas intentan llenar el vacío de formación con constantes capacitaciones sobre temas relacionados.

La modalidad de capacitación es muy variada y depende mucho de las alianzas con otras organizaciones, de su afiliación internacional, de su pertenencia a redes regionales o nacionales. Ciertamente, mientras más aislada esté una organización de otras redes, más se le recarga a esta el esfuerzo de coordinación, programación y ejecución de las capacitaciones. Así, se puede observar cada vez más que las organizaciones desahogan esta responsabilidad en otros.

Hay que advertir que este desahogo puede tener un efecto contraproducente. Obviamente los vacíos de formación son diferentes de una organización a otra, por lo que tratar de estandarizar programas de formación para un grupo de organizaciones no siempre podría llenar esos vacíos; en tal sentido faltaría asertividad. Claro que para evitar esta disfunción, las redes u organizaciones que ofrecen formación tendrían que consultar a las organizaciones sobre sus necesidades, de manera que la oferta de formación no

gire en torno a temas generales, sino a temas de formación más especializados para cada organización.

En este punto se puede concluir que, aunque la oferta de formación para las organizaciones que trabajan en la prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes en riesgo social o pertenecientes a las pandillas es relativamente amplia, hace falta establecer las necesidades más específicas de cada organización. Lo más recomendable sería que cada una trabajara en la identificación de sus vacíos específicos, considerando el personal con el que cuentan y el tipo de trabajo que realizan. La incorporación de una agenda de formación en la planificación anual es de gran utilidad.

c. Atención personalizada y población meta bien definida. Un aspecto muy importante para garantizar el éxito de las intervenciones es hacer una buena clasificación de la población que participa de los programas. La niñez y juventud no son *tabula rasa*. En realidad, todas las personas tienen razones y características particulares que las han hecho acudir a estos programas; de hecho, los mismos pandilleros son diferentes entre sí y no se pueden tratar de manera homogénea, existen diferencias abismales entre los pandilleros activos y los pandilleros calmados, por ejemplo.

Por otro lado, la idea de clasificar a las y los jóvenes que participan de los programas no solo tiene la finalidad práctica de colocarlos en habitaciones distintas, reducir el riesgo de que peleen, como hacen los centros de internamientos del Estado, como se ha visto en apartados anteriores. Obedece a la necesidad de detectar, entre muchas cosas, los apoyos sociales con que cuenta el joven y del que requiere para poder superar la situación que enfrenta. Al mismo tiempo, ayuda a identificar cuáles son las debilidades principales que lo impulsan a reincidir, a abandonar los programas y a no poner suficiente empeño para cambiar.

Por tal motivo, las organizaciones tienen que tener un perfil muy claro de quiénes son los jóvenes que pueden participar en sus proyectos. Esto implica con probabilidad hacer un diagnóstico más técnico de quienes soliciten participar para, finalmente, tomar la decisión de permitirle el ingreso o no. Como se ha podido observar, la demanda para este tipo de programas es altísima, de hecho, muchos jóvenes se quedan sin poder participar, es por eso que los criterios de escogimiento deben estar muy claros. Por otro lado, esta selección adecuada de jóvenes elevará la posibilidad de éxito de los programas. Como muchos afirmaron en las entrevistas, un trabajo efectivo requiere no solo de buena voluntad o buenos deseos, sino también de mucha claridad de qué es lo que se busca y de quiénes son los más adecuados para obtenerlo.

En general, todavía existe una idea demasiado amplia de lo que es la población meta de los programas. Siempre que sea posible, es necesario ser todavía más específicos. Por ejemplo, decir que la población meta de una organización es la “niñez marginada” es demasiado amplio, y requiere una mejor definición de la población que quieren impactar.

d. Trabajos en red y afiliación internacional. Todas las organizaciones entrevistadas valoraron de forma muy positiva su participación en alguna red nacional, aun a pesar de ciertas exigencias establecidas para lograr su afiliación, como tener personería jurídica, tener entre 1 y 2 años de trabajo, que dos organizaciones afines den fe del trabajo que realizan, que el trabajo se pueda verificar mediante observación directa, que no tenga afiliación política, el pago de una cuota de afiliación y de cuotas mensuales (en algunos casos, 150 lempiras, es decir, aproximadamente 8 dólares), entre otras cosas.

La mayoría de las instituciones mencionaron que las redes han sido muy positivas, especialmente para cubrir

ciertas necesidades de capacitación y para contactar agencias financieras. Sin embargo, los servicios de la red o redes son todavía más amplios. Estas promuevan espacios de discusión, ofrecen recursos técnico-materiales para el trabajo de las organizaciones y, además, poseen centros de documentación adonde pueden tener acceso a materiales relacionados con su trabajo.

Las redes han asumido, al mismo tiempo, la formación continua del personal que trabaja en las organizaciones, se encargan de contactar a los especialistas, de realizar el trabajo logístico y de la convocatoria para la capacitación. También constituyen el espacio favorito de consulta de las agencias financieras, por tal motivo son los lugares óptimos para vincular la ayuda económica de las agencias de cooperación o de los programas de gobierno con las organizaciones que trabajan con niñez y juventud.

Una función muy importante de la red es que genera espacios en donde todas las organizaciones miembro llegan a conocer sus actividades y programas. De esa manera, la red relaciona no solo a la oficina central con sus miembros, sino que crea vínculos entre los miembros. Esto es, en particular, útil cuando las organizaciones necesitan para sus beneficiarios programas que no tienen; así, ya saben a dónde recurrir. Si una organización descubre que un beneficiario tiene serios problemas de drogadicción, pero no es su especialidad, de inmediato se remite a otra organización que sí se especializa en esos tratamientos.

Por último, los proyectos afiliados a una organización internacional o red tienen varios beneficios, pues además de ayudar en la sostenibilidad económica, proporcionan herramientas técnicas para el monitoreo y la evaluación. Por lo general, los proyectos internacionales tienen muy bien desarrollado los mecanismos de monitoreo y evaluación, mismos que son aplicados a todas las filiales nacionales. Ahora bien, cuando las evaluaciones reflejan deficiencias en las

organizaciones locales, la casa matriz internacional provee los recursos para ayudar a superarlas.

e. Elevar el nivel, la incidencia y el cabildeo. En Honduras, el tema de la incidencia y el cabildeo ha tomado mucha relevancia, tanto entre las redes como entre las mismas organizaciones. De acuerdo con la documentación consultada, el tema de la incidencia y el cabildeo se ha desarrollado a través de dos grandes tendencias: la sensibilización de la situación de la niñez y de la adolescencia, y el señalamiento de la ausencia de políticas públicas específicas y coherentes para la atención integral de la niñez y la juventud.

En términos generales, muy pocas organizaciones han creado un área específica, con personal y recursos especialmente destinados a trabajar el tema de la *incidencia* y el *cabildeo*. Sin embargo, las que lo han hecho han tenido resultados muy positivos. Lamentablemente, escasas organizaciones han llegado hasta ese nivel de trabajo, no sin una buena razón, ya que es muy desgastante y, por tanto, pocas instituciones tienen la solidez para sobrellevar las críticas, calumnias y amenazas que conlleva denunciar la dramática situación de la niñez y la juventud.

Para las organizaciones que trabajan estos rubros, la campaña que los medios de comunicación han hecho contra ellas ha sido muy fuerte, incluso, en algunos casos, se han convertido en el principal obstáculo para avanzar en su trabajo. Como lo expresaron en las entrevistas, esta actitud de los medios de comunicación es una de las experiencias más negativas de todo su trabajo.

Debido a lo mencionado antes, se podría considerar que es más conveniente trabajar en la incidencia desde las redes que existen; es más, algunas redes lo intentan, tal es el caso de Casa Alianza, la cual no solo ha trabajado más en el tema de niñez, sino que también es la que más

ha expuesto la situación de los niños en la agenda pública. De la misma manera, la Asociación Cristiana de Jóvenes y el Foro Nacional de Juventud son las instituciones que más logros han tenido al exponer la situación de la juventud. Por último, aunque el trabajo de cabildeo que hacen estas organizaciones permite enriquecer a todas las demás organizaciones y redes, sería muy recomendable que dichas redes reforzaran la capacidad para hacer incidencia y cabildeo.

Para finalizar, no está demás hacer la siguiente advertencia: “la incidencia y el cabildeo está de moda en el gobierno y la cooperación externa; por lo tanto, hay que definir si participar o no en cada instancia, para que no se convierta en un desgaste institucional” (Casa Alianza).

f. Asesorías legales. Muchas organizaciones recomiendan tener un departamento jurídico o, por lo menos, una muy buena asesoría jurídica y formación general sobre aspectos legales relacionados con la niñez y la juventud. Las organizaciones confirman que esto ha sido importante para fortalecer su propia institucionalidad, ya que siempre existen aspectos legales con los que deben lidiar.

Por otro lado, el hecho de trabajar con niñas y niños hace que las organizaciones estén bien enteradas de las leyes que los protegen. En ese sentido, varias organizaciones han convertido la necesidad de lidiar con lo legal en una oportunidad de proyección como organización. Por ejemplo, varias de las organizaciones ofrecen servicios legales; algunas hacen un trabajo bastante simple, que consiste en la legalización de niñas y niños que no están inscritos en los registros civiles; en otros casos, se trata de su defensa en juicios en donde han sido acusados de algún hecho delictivo.

Aunque algunas organizaciones no tengan la posibilidad de incorporar entre sus funciones un área legal, es muy importante que sepan a dónde tendrían que remitir

esos casos, ya que tarde o temprano aparecerá la necesidad de utilizar ese tipo de servicio.

Todas las recomendaciones anteriores pretenden reducir algunos errores que cometen ciertas organizaciones. Estos errores constituyen acciones que pueden limitar el desarrollo de los programas y, en el peor de los casos, favorecer el cierre de la organización. En tal sentido, uno de los principales vicios de las ONG es su excesivo “activismo”, cuando la organización participa en todas las capacitaciones, ejecuta todo tipo de programas, acepta cualquier proyecto, incluso hasta aquellos que no están considerados dentro de los objetivos de su organización. Es por eso que una buena planificación, monitoreo y evaluación permite reservar el tiempo necesario para reflexionar sobre su propia acción, además de evaluar si están trabajando de acuerdo con sus objetivos específicos o si han atendido a la población con la que se han comprometido. Es obvio que esto no quiere decir que las organizaciones no puedan cambiar y variar sus objetivos. Esto es posible y, en países en donde existe tanta necesidad, las organizaciones están en la disyuntiva moral de iniciar proyectos que se salen de sus objetivos. Si aceptan hacerlo, solo se justifica en situaciones extraordinarias y por un tiempo corto y definido.

5.2. Aspectos específicos

Existen recomendaciones específicas sobre el trabajo de las organizaciones de acuerdo con su especialidad y su radio de acción. No hay que olvidar que estas recomendaciones específicas se suman a las anteriores.

a. Organizaciones que trabajan en la prevención

Hay tres recomendaciones específicas para las organizaciones que trabajan en prevención, las cuales surgen del

intento de corregir errores recurrentes que cometen y que algunas han superado. La primera es evitar caer en un activismo extremo, que haga que se pierda la orientación de su trabajo. La segunda es el reconocimiento de la importancia de lograr, entre la diversidad de posibilidades de prevención, una especialización y profesionalización del trabajo. La tercera es lograr un buen balance entre la participación de las niñas, los niños y adolescentes en los programas, sin caer en manipulación o utilización malintencionada.

Debido a la variedad de métodos y estrategias que justifican un trabajo de prevención, es posible caer en un activismo exagerado que sobrecargue al personal que trabaja en las organizaciones, forzando la confusión de roles y afectando la calidad en la ejecución de los programas. Por ejemplo, no se recomienda que el personal que realiza trabajo administrativo se dedique a llenar los espacios que el personal técnico no ha podido llenar, lo cual fue mencionado por algunas de las organizaciones.

En la base de estos problemas está la decisión de los directores de no rechazar ningún trabajo. Los directores aceptan toda oportunidad de ingreso, como contrataciones por servicios específicos, consultorías o cualquier otro trabajo solicitado por organizaciones privadas nacionales o internacionales. El problema surge cuando coinciden las solicitudes de trabajo y, sobre todo, cuando varios trabajos tienen que ser realizados en el mismo período. Cuando esto sucede, el personal técnico duplica o triplica sus esfuerzos para poder cumplir los compromisos en las fechas indicadas.

En la mayoría de los casos, este problema podría resolverse de forma administrativa, tomando algunas medidas como el refuerzo de personal de planta, a través de la contratación de personal por proyectos. Y, más importante aún, evitar estar al acecho de las peticiones de trabajo que

hacen otras organizaciones, mediante el establecimiento de sólidos criterios antes de aceptar un trabajo. Hay que reconocer que el criterio económico es importante; sin embargo, la consolidación institucional, la especialización en un área dentro de las acciones dirigidas a la prevención son más importantes, ya que son las que permitirán el profesionalismo de la organización y la obtención del reconocimiento nacional e internacional. Moverse al vaivén de lo que otras organizaciones piden, sin tener claridad de lo que se persigue, afecta la identidad de la organización y hace de los objetivos, de la misión y visión de la organización solo documentos formales, sin ninguna utilidad práctica.

Muy unido a lo anterior, y como segunda recomendación, las instituciones, desde un principio, tienen que organizarse en torno a una especialización, aunque con el tiempo, y siempre que sea prudente, puedan desarrollar programas menos especializados y de mayor cobertura y alcance. Por ejemplo, la atención a los niños y las niñas de los mercados requiere de cierta especialización, la cual será diferente de la atención a niños y jóvenes “resistoleros” y de la que reciben los niños y las niñas que sobreviven recogiendo desechos de los crematorios de Tegucigalpa. Hablar de especialización significa referirse a un trabajo en donde se crea conocimiento y experiencia profunda. Lo ideal sería que ese conocimiento práctico pudiera respaldarse con un sólido conocimiento teórico y por un constante trabajo de sistematización. Por desgracia, muchas organizaciones subestiman el esfuerzo teórico y no dan el salto para convertir su práctica en una reflexión teórica-práctica. Este tipo de especialización es la que definirá el futuro de las organizaciones y orientará los esfuerzos de consolidación. Lamentablemente, las organizaciones comienzan su trabajo en el sentido opuesto, esto es, desarrollan programas de formación o capacitación sobre temas generales de preven-

ción, entre ellos, charlas sobre drogadicción, maras, violencia, etc., pero sin plantearse una especialidad ni una población meta específica sobre a quién atender.

No todas las organizaciones enfocan su especialización a una población meta, algunas dirigen su esfuerzo analítico y de intervención en zonas geográficas muy concretas. Por ejemplo, algunas se vuelven especialistas de zonas en donde existen altos niveles de violencia. Así, en San Pedro Sula existen organizaciones que han desarrollado su trabajo en los barrios Suncery o Cabañas, reconocidos por tener los índices más altos de violencia y criminalidad en el país. La especialización en este enfoque significa un sólido conocimiento de los factores de riesgo y protección de la comunidad, actores claves, dinámicas de exclusión social, configuración del poder local, redes de crimen organizado que existen en el lugar. La intervención, en estos casos, busca incidir en estas dinámicas de manera que los factores de protección se vuelvan estables.

La tercera recomendación sugiere lograr un buen balance en la participación de las niñas, los niños y adolescentes en los programas de prevención. Siempre que las circunstancias lo permitan, el enfoque no tiene que fomentar el paternalismo (entendido como el fomento de la dependencia de la población hacia los programas) ni la manipulación malintencionada (en especial cuando se quiere poner en boca de los niños ideas de los adultos). Lo anterior debe interpretarse con mucho cuidado, ya que hay situaciones en que es probable que no haya más posibilidad que ofrecer a los beneficiados la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ejemplo, el que los niños y las niñas tengan un buen desayuno todos los días para que puedan mejorar su capacidad de aprendizaje y permanecer en el sistema escolar, ayuda en la prevención. Sin embargo, los programas no tienen que limitarse a ello, es posible hacer un planteamiento integral o, incluso, complementar esos

programas con propuestas de desarrollo comunitario más integrales. En este punto, hay que llamar la atención sobre la escasez de modelos de programas de prevención, basados en el desarrollo comunitario integral. Lo que aquí está en juego es la concepción de lo que es la prevención, ya que tan preventivo pudiera ser la creación de una cancha deportiva en una comunidad, como incubadoras empresariales o programas de intermediación laboral para jóvenes en situaciones de alto riesgo. Los programas de prevención tienen que evolucionar desde la concepción más asistencialista, hacia expresiones más integrales que incluyan el mantenimiento de una estrategia de desarrollo local, económico y laboral. Es importante que, en este enfoque, los proyectos especifiquen acciones dirigidas a la niñez y la juventud, para mejorar la calidad de vida de la población.

b. Organizaciones que trabajan en rehabilitación

En relación con las organizaciones que trabajan en rehabilitación, la principal acción que posibilita que estas puedan ser exitosas es la utilización de una metodología muy clara: niveles o etapas muy bien diseñados, criterios específicos para ser aceptados en los programas y para pasar de un nivel a otro. Al mismo tiempo, esto se complementa con metodologías transversales, como trabajo, atención psicológica personalizada, comunidad terapéutica y espiritualidad.

Hay que recordar que, en Honduras, no existe una organización que tenga desarrollada una metodología específica para el tratamiento de los jóvenes pertenecientes a maras o pandillas. Por tanto, la reflexión que sigue se basa en el trabajo implementado por los centros de tratamiento de adicciones, a los cuales asisten una buena cantidad de pandilleros.

Para que una persona pueda ser acogida por los centros de rehabilitación, debe cumplir con ciertos requisitos. Así, algunas organizaciones ofrecen rehabilitación solo en casos muy graves; en caso contrario, solo se prescribe un tratamiento de desintoxicación o atención ambulatoria. Ahora bien, el requisito básico que debe cumplir esa persona con adicción grave, es que tenga el deseo de abandonar la drogadicción, pues solo así tiene éxito el tratamiento. Una vez cumplido este requisito, los otros son solo requerimientos formales, como lectura del reglamento y la firma del contrato.

En relación con las etapas, algunas organizaciones reconocen la existencia de al menos cinco. Al cubrirlas, la o el joven puede llegar a rehabilitarse. Estas son:

1. Nivel de reconocimiento de la problemática: esto significa reconocer que tiene un problema grave de adicción y que eso le ha traído serias consecuencias a su vida. Si el paciente es capaz de reconocer lo anterior, entonces puede encontrar la motivación suficiente para seguir el tratamiento y comenzar el proceso de desintoxicación.

2. Nivel de autocontrol: una de las consecuencias más graves de las adicciones es el desgaste de la voluntad; por tanto, es preciso que la persona recupere el control del pensamiento, de sus emociones y de su conducta. En esta etapa se consolida la desintoxicación.

3. Nivel de desarrollo físico y estabilidad emocional: pretende que la persona recupere el equilibrio, para que vea que es posible sentirse bien sin las drogas. Una vida nueva comienza con la aceptación física. Lo que se pretende es que la persona tenga una sensación de bienestar. Aquí ayuda mucho el trabajo físico, el deporte y las actividades relacionadas con la utilización de su energía de forma positiva.

4. Nivel para el cambio de actitudes: esta etapa pretende desarrollar una autoestima sana. La persona tendrá que haberse sobrepuesto a todos aquellos mecanismos que le hacían creer que era imposible salir de su adicción. Este nivel refuerza su nueva visión positiva frente a la vida. Es por eso que se busca que las personas puedan colaborar más, que puedan coordinar las reuniones de su comunidad desde una visión terapéutica, como consejero, etc.

5. Nivel para preparar la reinserción social: este nivel busca la consolidación de un nuevo estilo de vida. En la mayoría de los casos, la persona no tiene metas de lo que quiere hacer en la vida. Esta etapa debe ayudarlo a pensar en el futuro, debe ayudarlo a construir planes de superación y estrategias que le permitan permanecer sobrio.

En relación con las metodologías transversales, la terapia laboral se vuelve un elemento formativo muy valioso. En muchos casos se desarrollan actividades agrícolas, de limpieza y mantenimiento, cría de animales, carpintería, albañilería o soldadura. Las terapias recreacionales y deportivas tienen una función básica, que es aprender a utilizar su energía en actividades saludables y positivas. Al mismo tiempo les ayuda a desarrollar una buena actitud frente al trabajo en equipo y a valorar la disciplina y el esfuerzo. La terapia espiritual, una de las estrategias más importantes para la rehabilitación, según los directores de algunos centros de rehabilitación, permite que la persona encuentre un sentido profundo a su vida, sublima el sacrificio que está haciendo y acepta la existencia de una serie de valores con los que se compromete para el resto de su vida.

Los centros de rehabilitación consultados mencionaron que el hecho de que la mayoría de jóvenes estén internos no implica que su familia deba desentenderse de ellos o que no deba involucrarse en su rehabilitación. Todo lo contrario, aunque es probable que en las primeras etapas de rehabilitación el paciente necesita romper sus relaciones

familiares, en el resto del proceso la cercanía de la familia es clave en el éxito de la rehabilitación. Por tal razón, las organizaciones han desarrollado una labor importante con los grupos familiares, para explicarles cuál es la mejor manera de ayudar a los pacientes.

Considerando los elevados niveles de consumo de sustancias psicotrópicas en Honduras y el impacto económico, social y cultural que este problema tiene en el país, es sorprendente que existan tan pocos centros de rehabilitación con los recursos humanos y materiales mínimos para desarrollar un adecuado trabajo de rehabilitación. El Estado tiene que cumplir con la función de proporcionar los medios necesarios para aumentar los centros de rehabilitación, utilizando las metodologías y la administración implementadas por las iniciativas de la sociedad civil. Tampoco hay que desestimar la posibilidad de realizar convenios de cooperación entre el Estado y aquellas organizaciones de la sociedad civil especialistas en la materia.

c. Organizaciones que trabajan en reinserción

Como se mencionó antes, no existen modelos probados de reinserción, mediante los cuales los miembros de pandillas retornen a una vida socialmente productiva. Esto hace que las recomendaciones sean más bien débiles en este punto.

En primer lugar, se ha pensado mucho en la reinserción como en la dotación de las y los jóvenes de ciertas habilidades laborales. En tal sentido, se crearon programas de educación vocacional. Muchos programas aceptaron que los jóvenes integrados a las pandillas no lograron la inserción laboral, en especial quienes buscaron algún tipo de contratación. En algunos casos, cuando ellos decidieron organizar sus propias microempresas, la experiencia resultó mejor. No obstante, todavía es muy temprano pensar que esta experiencia podría ser una posibilidad generalizable.

Pero lo más importante es que muchas organizaciones intentan reinsertar a los jóvenes de las pandillas, sin conocer las verdaderas intenciones que ellos tienen de participar en los programas. Por consiguiente, se recomienda que las y los jóvenes que participen en los programas de reinserción, participen previamente en los programas de rehabilitación como garantía de su buena voluntad. Es probable que esta no sea la solución más práctica; sin embargo, es una manera válida de garantizar sus buenas intenciones.

Otras organizaciones consideran que la reinserción social de los jóvenes de las pandillas puede ser posible cuando existan las bases de aceptación y tolerancia dentro de las comunidades. En otras palabras, es probable que la reinserción social no dependa solo del joven que desea cambiar, sino del entorno social en donde se va a reinsertar. Si lo anterior es cierto, aquí se encuentra el principal reto de la reinserción social, transformar un entorno para que este sea socialmente positivo para estos jóvenes. En estas circunstancias, el trabajo desborda la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, por lo que es necesario hacer otro tipo de alianzas.

Algunas de las organizaciones que trabajan en la reinserción de jóvenes pertenecientes a las pandillas, dirigen sus acciones en los programas de desarrollo comunitario, en los cuales están involucrados los gobiernos municipales. Esta relación ha permitido que algunos proyectos sean perdurables. Por consiguiente, la coordinación con el gobierno central y el gobierno municipal se recomienda bastante. Asimismo, las acciones de incidencia y cabildeo, en la línea de destinar fondos para programas de reinserción para los jóvenes de las pandillas, son positivas.

Es importante mencionar que el trabajo que se ve más afectado por las políticas represivas del Estado y por las campañas de los medios de comunicación, que condenan a los pandilleros, es el de la reinserción social. Las organiza-

ciones repiten, una y otra vez, cómo la policía detiene, sin razón alguna, a estos jóvenes, aún cuando las organizaciones han confirmado que participan de sus programas. Todo el esfuerzo de reinserción termina con la acusación de asociación ilícita, que ha llevado a varios de ellos y ellas a las cárceles o a la muerte.

6. Movimiento social y redes de atención a la niñez y juventud involucrada en pandillas

Este apartado hace una reflexión sobre la posibilidad de que exista un movimiento social, en Honduras, en torno a la situación de la niñez y la juventud, esto es, alrededor de la situación de las maras y pandillas. Para ello, primero es necesario proporcionar una definición operativa de “movimiento social” y luego hacer una descripción de las principales redes articuladoras de las organizaciones que trabajan en prevención, rehabilitación y reinserción de los jóvenes pertenecientes a las pandillas. Al final se hace un análisis sobre la evolución de estas redes hacia la conformación de un movimiento social en Honduras.

6.1. Definición de movimiento social

Por *movimiento social* se entiende, siguiendo la definición de Joachim Raschke, “Un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un nivel bajo de especificación de roles, y valiéndose de formas de acción y organización variables” (Raschke, 1985)¹⁷.

17. Otras publicaciones recomendadas son: Mardones, José María (1996). *Diez palabras clave sobre movimientos sociales*. Verbo Divino Editores. Navarra España; Riechmann, Jorge y

Los elementos de la definición anterior se explican, a grandes rasgos, así:

- Como “agentes colectivos”, los movimientos sociales no son unitarios, sino altamente pluralistas, heterogéneos y atravesados por corrientes, tendencias y formas de acción diversas; pero el movimiento es “más” que las organizaciones y tendencias que agrupa.
- En cuanto “movilizador”, el movimiento social se aleja de lo institucional y, para existir, tiene que permanecer en movimiento.
- Al buscar “provocar, impedir o anular un cambio social”, el movimiento social está referido a la transformación o conservación de estructuras relevantes, aunque no necesariamente a una subversión total del sistema social.
- Su “continuidad” permite diferenciarlo de episodios colectivos pasajeros.
- Su “alto nivel de integración simbólica” implica, como parte esencial del movimiento, una constante creación de identidad colectiva, lo cual lo distingue de un grupo de presión.
- El “grado bajo de especificación de roles” lo distingue de las organizaciones formales (militancias) referidas al poder y se origina en su marcada tendencia antiinstitucional.

Otro de los teóricos contemporáneos de los movimientos antisistémicos, Immanuel Wallerstein, cree que el debate teórico social actual gira en torno a la forma que asumirá el mundo y la capacidad de los actores de inter-

Fernández Buey, Francisco (1994). “Hacia un marco teórico para el estudio de los nuevos movimientos sociales”. En *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós. Barcelona.

venir en su constitución. Este autor, creador de “la teoría de los sistemas-mundo”, indica qué actores sociales tienen, en la actual configuración mundial, posibilidades reales de acción (Disponible en <http://csociales.uchile.cl/sociologia/nemesis/articulos/oynedel.pdf>)

Según Wallerstein, durante los dos últimos siglos, el sistema dominante ha sido el liberalismo centralista, en donde el elemento fundamental no es el individualismo o la idea de libertad, sino la creencia en un progreso gradual e inevitable. Wallerstein cree que ese progreso es imposible. Sin embargo, afirma que la estrategia de los movimientos antisistémicos debería ser presionar por mantener a los liberales en su retórica y lograr que realicen acciones concretas que logren mayores libertades individuales, mayor democracia. El punto no es poner en aprietos al centro liberal, sino dividirlo entre los “liberales honestos” y los liberales retóricos.

Según Wallerstein, antes que una estructura, el movimiento social debe tener un ideal o espíritu común. El modelo de movimiento para él es el Foro Social Mundial (FSM), que simplemente cree que “Otro mundo es posible”. El FSM, como movimiento global serio, tiene, según Wallerstein, tres características que podrían ayudar a evaluar otros.

1. No tiene una estructura jerárquica ni la intención de formar una.

2. Junta organizaciones de todos los sectores históricos de la izquierda mundial y otros que no se identifican abiertamente con la izquierda: viejos partidos de izquierda y cooperativas, movimientos sociales de la nueva izquierda, movimientos de derechos humanos, movimientos indigenistas y muchos otros. Une a estos movimientos sobre la base de la tolerancia mutua, de la necesidad de aprender de los otros, de la importancia de compartir experiencias y desarrollar estrategias comunes.

3. Une movimientos del Norte y del Sur, y trabaja muy duro para mantener los vínculos de movimientos, a través de la que es la gran división del mundo contemporáneo.

Además, Wallerstein detecta los grandes retos de los actuales movimientos sociales. Estos son, en primer lugar, buscar el apropiado balance de lucha entre las batallas inmediatas (después de todo, las personas viven en el presente) y luchar por transformar el sistema en algo más moral, más igualitario y más democrático (una lucha sobre el futuro). En segundo lugar, se debe luchar no simplemente para transformar el mundo, sino para mantener la lucidez en el proceso. Y por último, el movimiento social no quiere el poder del Estado, pero está decidido a intervenir en él. Por ello, debe ir más allá, superando la negación de los neoliberales para posicionarse de algo positivo.

6.2. Redes y articulación de las organizaciones

En este apartado se presentan las iniciativas de articulación entre las organizaciones que trabajan en el tema de la prevención, rehabilitación y reinserción social de los jóvenes integrantes de pandillas. En ese sentido, se entiende como “red” justamente ese esfuerzo articulador. El concepto de “red” no discrimina entre iniciativa de carácter permanente o temporal, si tiene una institucionalidad constituida o si, simplemente, responde a una coyuntura. Es, pues, un concepto amplio. En realidad, interesa más reconocer la consistencia de estas redes y su capacidad para incidir en las políticas de Estado.

Antes de hacer un análisis de la “consistencia”, es necesario hacer alguna caracterización de las mismas. Con base en el criterio de su institucionalidad, se reconoce, al menos, la existencia de dos grandes grupos de redes: las permanentes y las coyunturales.

a. Redes permanentes

La categoría de permanencia se determina por la institucionalidad formal que posea la red. En ese sentido, las que tengan personería jurídica establecida, con una trayectoria amplia y que definan con mucha claridad sus objetivos y metas, se definen como permanentes. Algo importante es que muchas de las organizaciones de la sociedad civil se agrupan en torno a una institucionalidad pública para hacer red. Esta aclaración es de suma importancia, pues, por lo general, se piensa en una sociedad civil “pura”, sin contaminación del Estado; sin embargo, como se ha visto en la historia y en el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil, los orígenes están muy ligados a las instituciones del Estado.

Las primeras dos redes permanentes, en donde participan organizaciones de la sociedad civil que trabajan en prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes en pandillas, se agrupan en torno al Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia (IHADFA) y la Coordinadora Interinstitucional Hondureña sobre Adicciones (CIHSA). Una diferencia con otras redes es que estas organizaciones tienen una cobertura nacional. El IHADFA debe, entre sus funciones, coordinar todas las actividades y los programas del sector privado sobre tratamientos y rehabilitación física y psíquica de los consumidores de drogas, incluso dentro de su estructura organizativa se encuentran representantes de los organismos privados. La red CIHSA está vinculada, a su vez, al trabajo del IHADFA, y aunque la coordinadora actual es, al mismo tiempo, directora ejecutiva de la organización Calidad de Vida, no es fácil determinar si pertenece a la sociedad civil o a una organización del Estado. CIHSA, en la actualidad, agrupa alrededor de treinta y

tres organizaciones que trabajan en los tres niveles de prevención¹⁸.

Estas organizaciones, junto con aquellas que forman la red, aportaron ideas en la elaboración de la “Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000 – 2004”. La Estrategia Nacional surgió del primer taller para la elaboración de la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas en Honduras, que contó con la asesoría de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA). La estrategia contempla planes generales en materia de administración de justicia, control de tráfico de drogas, investigación y estadística, fiscalización, lavado de activos, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción. En el documento aparecen políticas, líneas de acción, fortalezas, debilidades y desafíos, entre otra información. También se refleja el esfuerzo conjunto de la sociedad civil y el gobierno para adecuar, complementar y coordinar diversas acciones y aspectos jurídicos para que sean concordantes con los instrumentos internacionales en la materia. En el Cuadro 3.6 se pueden observar algunos de sus elementos importantes.

Por el lado de la sociedad civil, al menos tres organizaciones han logrado oficializar su institucionalidad. La más importante es la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez (COIPRODEN), la cual agrupa 24 organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el bienestar de los niños y las niñas de Honduras. Se creó en 1989 y, desde entonces, se perfila como un espacio innovador de coordinación entre instituciones especializadas en atención a la niñez. Su misión fundamental es la de ser una organización participativa y eficaz en la construcción de una socie-

18. Entre las que se encuentran Casa Alianza, Proyecto Victoria, IHNFA, Policía Comunitaria, PANI, IAH DFA, Sí Se Puede, Calidad de Vida, FUNDAR, CASA ASTI, COMPARTIR, entre otras.

dad donde se respeten y disfruten los derechos de las niñas y los niños. Entre sus objetivos está la coordinación de acciones para la promoción y defensa de la niñez hon-

Cuadro 3.6
Fortalezas y debilidades de las organizaciones, públicas y privadas, que trabajan en prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción de adicciones

| Prevención | Tratamiento, rehabilitación y reinserción |
|---|---|
| <p>I. Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Existencia de instituciones privadas y estatales que trabajan en el campo de la prevención. b. Demanda de información, orientación y asesoría sobre la problemática de la droga. c. Anuencia y aceptación de la población en relación con este problema. d. Apertura de las instituciones en las actividades de prevención. e. Existencia de un conocimiento pleno, de la necesidad de hacer prevención. f. Experiencia adquirida en materia de capacitación en prevención. g. La existencia de CIHSA. h. La prevención es menos costosa que la rehabilitación. <p>II. Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> a. No proposición de una política y compromiso estatal para enfrentar el problema. b. No aplicación de las medidas legales. c. Falta de coordinación interinstitucional. d. Falta de voluntad política. e. Falta de indicadores específicos conceptuales de seguimiento y evaluación de acciones. | <p>I. Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Metodología integral aplicada en el tratamiento en los pocos centros existentes. b. Ya está establecido el sistema de voluntariado y padrinazgo. c. La existencia de una institución coordinadora a nivel de centros de tratamiento y rehabilitación. Coordinación Hondureña Institucional Sobre Adicciones (CIHSA). d. La existencia de un marco legal orientado a crear un control en relación al uso y abuso de drogas. <p>II. Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Poca divulgación e información sobre la labor de los centros existentes. b. No existe un registro de los ingresos que se dan en los hospitales por incidencia del alcohol. c. En el ámbito nacional, no se cuenta con el apoyo financiero suficiente para desarrollar su trabajo eficientemente o ampliar su cobertura. |

Cuadro 3.6 (Continuación)
Fortalezas y debilidades de las organizaciones, públicas y privadas, que trabajan en prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción de adicciones

| Prevención | Tratamiento, rehabilitación y reinserción |
|--|--|
| f. Medios de comunicación que incitan al consumo. | d. No se cuenta con suficiente personal calificado para atender el área de tratamiento y rehabilitación. |
| g. Las empresas comercializadoras no cumplen con las disposiciones reguladoras en sus productos. | e. No existe evaluación y monitoreo de los programas de tratamiento y rehabilitación. |
| h. Cultura primitiva sobre el uso del tabaco, alcohol y farmacodependencia. | |
| i. Deficiente reconocimiento a la labor de prevención de los organismos estatales y privados. | |
| j. Falta de información actualizada en la población hondureña sobre el uso y abuso de drogas. | |

Fuente: Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000 – 2004.

hondureña, a fin de que pueda alcanzar su desarrollo integral. COIPRODEN ha hecho una caracterización de las organizaciones que están en la red y ha creado cuatro grupos: las que abordan el tema de prevención y rehabilitación de la niñez con discapacidades; las que capacitan a profesionales que trabajan con niños, niñas y adolescentes en riesgo social; las que trabajan en desarrollo comunitario; y las que trabajan con niños, niñas y adolescentes en riesgo social.

Muchas de las acciones de COIPRODEN, en los últimos años, han pretendido tener incidencia y cabildeo, para que el tema de la niñez y la juventud permanezca en las agendas de desarrollo nacional. Así, por ejemplo, en el marco de la Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP), realizó un Desayuno de Incidencia con los representantes del Consejo Consultivo, para hablar sobre la situación del sector

niñez y juventud. Al mismo tiempo organizó una serie de talleres regionales de “Inducción y empoderamiento de ERP”, para los miembros de su red y otros sectores¹⁹.

COIPRODEN pretende decir una palabra frente a los acontecimientos que afectan a la niñez y juventud de Honduras. Así, los niños que participaron en la red hicieron un comunicado con propuestas para que acabara la huelga de maestros de julio de 2004. También se publicó otro comunicado en relación con una tragedia ocurrida en el Centro Penal de la ciudad de San Pedro Sula, en la madrugada del 17 de mayo de 2004. Se transcribe un párrafo del comunicado:

De este hecho debemos sacar fortaleza para continuar realizando acciones de prevención y atención a miles de niños, niñas en todo el país y a hacer incidencia en las políticas y planes nacionales que determinan su desarrollo y conducta presente y futura.

Deseamos que nuestra esperanza no sea defraudada y la verdad sea esclarecida en este caso y los aún pendientes, porque creemos que solo la justicia fortalece la democracia y la crueldad e impunidad no son buenas. (Disponible en <http://www.coiprodén.org/noticias.0.html>)

Un aspecto sumamente importante de esta red es que permite la difusión de la información de estas organizaciones sobre el trabajo que realizan en torno a la situación de la niñez. El ejemplo claro es el espacio proporcionado para que Casa Alianza difunda, mes a mes, el recuento de los asesinatos realizados a niños, niñas y jóvenes en todo el país (Ver Casa Alianza, 2005a, 2005b, 2005c).

Otra red importante en proceso de consolidación es la Red VIVA, la cual se define a sí misma como red interde-

19. Los talleres se realizaron en Tegucigalpa, Choluteca, San Pedro Sula, Santa Bárbara y Santa Rosa de Copán.

nominacional de organizaciones, iglesias e individuos cristianos unidos para potenciar sus recursos a favor de la niñez y la juventud en riesgo social. La Red obtuvo su personería jurídica en el año 2003; tienen conformada su junta directiva en la que participan líderes de iglesias y organizaciones cristianas que trabajan a favor de los niños y jóvenes en Honduras. También están afiliadas a la Red Viva para Latinoamérica.

La Red propiamente no brinda atención directa a la niñez o juventud, sino que se dedica a fortalecer a los 25 socios formales con los que cuenta y a los 15 miembros informales. Su trabajo se centra en la gestión, capacitación, canalización de recursos (humanos y materiales) y asesoría de aquellas iniciativas dirigidas a la niñez y juventud en riesgo social. La Red pretende que los socios interactúen y que se den intercambios, ya que pertenecen a distintos ámbitos geográficos del país. Aunque la Red está plegada a iniciativas de iglesias evangélicas, esperan que, en el futuro, participen otro tipo de iglesias y ONG.

En el mes de junio de 2005, la Red Viva organizó el primer Encuentro Cristiano “Juntos por la Niñez”, en donde participaron todos los socios y miembros con el objetivo de compartir experiencias, equiparse, informarse, motivarse y orar. En las temáticas tratadas en ese Encuentro, se incorporaron algunas que, según los organizadores, salían del esquema tradicional con el que se suelen organizar estos eventos. Así, el tema de “juventud y violencia” y el de “incidencia política” fueron una novedad importante.

Para los organizadores de la red, el tema de la incidencia política es fundamental. Sin embargo, afirman que no todos los socios están lo suficientemente sensibilizados sobre ello. De igual forma reconocen que no todas las organizaciones apoyan de igual forma iniciativas hacia los jóvenes integrantes de maras y pandillas, aunque esperan mantener, a mediano plazo, una postura institucional unificada.

Cuadro 3.7
Alcance de la Red VIVA (2004)

| | Número de proyectos | Cantidad de niños y niñas impactados por la Red | Cantidad de miembros participantes de la Red |
|----------------|---|---|--|
| Tegucigalpa | 25 proyectos: 5 hogares para niños y niñas. 5 comedores infantiles. 10 guarderías. 1 Programa de evangelismo y distribución de material didáctico. 4 Programas que trabajan con pandillas juveniles. | 20 000 niños y niñas, aproximadamente | 25 ministerios para un promedio de 150 personas aproximadamente. |
| San Pedro Sula | 1 Comedor infantil todos los domingos. 1 Proyecto de oración. | 112 niños, niñas y adolescentes. | 2 ministerios para 69 personas. |

Fuente: Red Viva Latinoamérica.

No está demás mencionar que las redes de iglesias que funcionan en Honduras están fuertemente influenciadas por las redes internacionales de las cuales se nutren. Se ha visto el caso de la Red Viva Latinoamérica, pero también existen otras iniciativas. Una de ellas es la Red Global de Religiones a Favor de la Niñez (GNRC²⁰), la cual celebró su II Foro Mundial en Ginebra, en mayo del año 2004. En el Foro, la delegación de Mesoamérica planteó que el prin-

20. Por su nombre en Inglés *Global Network of Religions for Children*.

cipal eje temático para la región debía ser la prevención y superación de la violencia urbana. Para ello se planteaba como objetivo mantener un diálogo interreligioso permanente sobre el tema de la violencia hacia y entre la niñez, adolescencia y juventud en Mesoamérica, con el fin de generar respuestas mancomunadas dentro de una ética global.

Esa iniciativa permitió la creación de un proyecto específico para Centroamérica, en donde plantearon que “la situación social en la región sobrepasaba la capacidad de respuesta de organizaciones, como la GNRC; sin embargo, esta podría sumarse a la defensa de los derechos de estos niños, niñas y jóvenes desde un ángulo muy particular: catalizando la obligación y preocupación de las iglesias y grupos religiosos de dar una respuesta ética a la violencia, interviniendo mancomunadamente con acciones que apuntan hacia la prevención y superación de la misma” (Proyecto de la Red Global de Religiones a favor de la Infancia (GNRC) para América Central. Disponible en <http://www.coav.org.br/publique/media/PROYECTO%20MESOAMERICA.pdf>)

Se acordó que el primer lugar de la intervención debía ser Honduras. Las instancias ejecutoras serían La Red Global de Religiones a Favor de la Niñez (GNRC), asociados con la Comisión Cristiana de Desarrollo (CCD), el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI), Casa Alianza, Maryknoll, y la delegación de la Arquidiócesis de Tegucigalpa para Relaciones Interreligiosas. Todos asesorados técnicamente por la organización Ciudades Educadoras.

b. Redes coyunturales

Las redes coyunturales se diferencian de las permanentes en que no necesitan de una institucionalidad formal para funcionar. Esto no quiere decir que sus acciones sean menos legítimas que las redes formales. Es probable que

muchas de estas iniciativas tengan más respaldo de la población que otras redes institucionales. Estas redes coyunturales se asemejan más a los movimientos sociales, ya que son capaces de movilizar a actores que no pertenecen necesariamente a instituciones formales; cualquier ciudadano o ciudadana podría participar o tomar postura de sus iniciativas. A continuación se dan algunos ejemplos de estas iniciativas.

6.3. Gran Diálogo Nacional

El Diálogo Nacional es una iniciativa sugerida por la Comisión *Ad Hoc* de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana (CSCPC), integrado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT), el Espacio Interforos, el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE) y el Foro Nacional de Convergencia (FONAC).

El Gran Diálogo Nacional (GDN) estuvo pensado como un proceso deliberativo y participativo de toda la sociedad hondureña, cuyo propósito fue crear consensos y acordar metas que permitan conformar la visión del país al año 2021, de tal forma que los consensos deberían permitir el diseño de las grandes políticas de Estado. Como se mencionó en el apartado del estado de las organizaciones de la sociedad civil en Honduras, el GDN, realizado en el año 2003, retomó los acuerdos establecidos en el GDN realizado en 2001. La novedad en el documento final del año 2003 fue que, al final, cada uno de los cinco apartados principales en que se divide el informe incluye una situación actual o tendencias, la visión para el año 2021, un apartado llamado “anexo”, que incorpora novedades o ideas que no aparecieron en el año 2001, y un acta de validación con una listado de perso-

nas que firman como los representantes del Estado y de la sociedad civil. Hay que mencionar, como una debilidad importante de este proceso, el abandono paulatino de muchas organizaciones que no se sintieron representadas con los temas discutidos, de tal manera que algunas directores afirmaron que el diálogo se volvió un “monólogo” del gobierno.

A pesar de lo anterior, se reproducen algunas de sus principales propuestas en el tema de juventud (República de Honduras, 2003, pp. 12-20).

A) Impulsar programas y campañas de prevención del delito, que incorporen valores y principios morales y acciones de rehabilitación:

- Fortalecer las campañas para la erradicación de drogas; y la regulación de la venta, distribución y consumo de alcohol.
- Fortalecer y crear asociaciones juveniles orientadas a fines deportivos, culturales, sociales y espirituales, con sentido de pertenencia, compromiso y solidaridad.
- Crear y aplicar leyes más severas contra la maternidad y paternidad irresponsables, como mecanismo para evitar la disgregación familiar.
- Desarrollar programas educativos sobre métodos que ayuden a erradicar en los jóvenes el uso de drogas y asociaciones ilícitas.
- Fortalecer y crear centros de rehabilitación integrales para niños y niñas infractores, en todos los departamentos del país, que incluyan programas de reeducación y reinserción con profesionales especializados en la materia.
- Aplicar la Ley de Rehabilitación del Delincuente, para integrarlo a la sociedad.

6.4. Foro Nacional de Juventud

El Foro Nacional de Juventud (FNJ) de Honduras fue creado para promover la genuina participación juvenil en todas las esferas del desarrollo nacional. En octubre de 2000, líderes jóvenes entregaron a los representantes gubernamentales hondureños el documento *Marco para la iniciativa de políticas públicas de juventud*, que recoge las inquietudes, las necesidades y los puntos de vista de los jóvenes, además de ofrecer posibles soluciones a su problemática con una activa participación juvenil. Una actividad del FNJ fue la introducción, en el Congreso Nacional, del anteproyecto de Ley de Desarrollo Integral de Juventud, en junio de 2001.

La declaración más importante del FNJ es que creen que la incidencia y el cabildeo políticos son el mejor medio para insertar la voz de las y los jóvenes en el delineamiento de políticas públicas del sector juventud. Insisten en que la incidencia política debe permitir desarrollar y potenciar las capacidades de la organización, al mismo tiempo que dejan de ser parte del problema para ser parte de la solución.

Otro de sus más importantes logros ha sido impulsar los *Pactos ciudadanos por la juventud*, documento que resume las principales necesidades de las y los jóvenes hondureños y que insta a las personas que firmen ese pacto a comprometerse a mejorar la situación de los jóvenes. El *Pacto ciudadano por la juventud* fue firmado por los principales candidatos presidenciales, en el año 2001, incluyendo al ganador de la contienda electoral de entonces, Ricardo Maduro. También firmaron los alcaldes de Santa Rosa de Copán, San Pedro Sula, Choloma, Puerto Cortés, Juticalpa y el Distrito Central. Como se sabe, los pactos fueron documentos sin ninguna consecuencia práctica, considerando que el recién nombrado presidente Maduro comenzó, al poco tiempo, su compañía de represión y de cero tolerancia.

El *Pacto ciudadano por la juventud* menciona que, debido a la suspensión de la participación estudiantil en los espacios de discusión, durante la década de los ochenta surgieron expresiones juveniles alternativas que buscaron hacer sentir y valer sus necesidades y expectativas de la vida. Mencionan que “las pandillas requieren de manera urgente la atención por parte del Estado y la sociedad, con el fin de abrir nuevas oportunidades para ellos en el campo educativo, de formación en valores, capacitación productiva, actividades deportivas y recreativas en general, todo ello con el objeto de facilitar el desarrollo integral de estos jóvenes y su plena inserción a los procesos productivos y democráticos de Honduras” (Bussi y otros, 2001, p. 113). A pesar de lo anterior, el documento no enumeró las acciones específicas que debían realizarse en el caso de las pandillas, como lo hicieron para el tema de educación, empleo, salud y recreación, organización y participación juvenil y política nacional de juventud.

Muy cerca, en el Foro Nacional de Juventud se encuentran las organizaciones Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) y Save the Children United Kingdom, las cuales desarrollaron, en 2000, una investigación sobre pandillas y violencia juvenil (ACJ y Save the Children UK), que dio un gran impulso a la necesidad de crear una iniciativa nacional que planteara propuestas de solución al fenómeno. Así, el Congreso Nacional, en agosto del año 2000, nombró una Comisión Legislativa, y esta, a su vez, una Comisión Técnica Interinstitucional para elaborar un estudio y propuestas de solución a la problemática de las pandillas o maras juveniles.

Un aspecto muy importante de este proceso fue la realización de una consulta nacional, que permitiera, junto al estudio anterior, rescatar una visión más cualitativa del pensar y sentir de los y las jóvenes pertenecientes al mundo de las maras y pandillas. La consulta incluyó a jóvenes

en riesgo social, vinculados a estas organizaciones; jóvenes activos en pandillas, jóvenes pandilleros recluidos en centros de internamiento y en la sociedad. De igual forma, se realizaron dos talleres con comunidades de Tegucigalpa y San Pedro Sula, afectadas por el fenómeno de las maras, con el fin de conocer la problemática desde el punto de vista de las comunidades e identificar propuestas alternativas de solución.

Los resultados de las consultas y de los dos estudios permitió diseñar y elaborar una propuesta integral para abordar, a nivel de prevención y atención, la problemática presentada tanto para los jóvenes involucrados en pandillas como para sus familias, comunidades y la sociedad hondureña, en general. El esfuerzo interinstitucional e intersectorial permitió el diseño, la elaboración y aprobación de la Ley Especial para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras y Pandillas²¹, que crea una Instancia Nacional responsable de coordinar los esfuerzos de todas aquellas instituciones del Estado y de la sociedad civil, que, de manera preventiva y de atención directa, faciliten oportunidades de reconstrucción humana integral y la reinserción social de estos jóvenes. En la actualidad, se ha diseñado para que el programa cuente con cinco unidades: prevención, rehabilitación, reinserción, voluntarios y búsqueda de proyectos. El rol de estas unidades será más de coordinación que de ejecu-

21. La Ley fue aprobada en 2001. Sin embargo, el desarrollo del programa nacional solo comenzó en abril de 2004. La cabeza del programa es Guillermo Jiménez, quien está a cargo del diseño del programa hasta su inicio, previsto para 2005. La Ley se aplica a todas las personas que forman parte de las pandillas actualmente y a las que están en riesgo de unirse a ellas. Aunque la ley no limita los alcances del programa a un rango de edad específico, se ha decidido que el objetivo principal será el grupo de entre los 12 y 27 años de edad.

ción, y proporcionarán apoyo financiero complementario para programas de rehabilitación y reinserción. Se ha propuesto que las ONG y las organizaciones religiosas y humanitarias implementen los proyectos y brinden servicios, pero las ONG ven con mucho escepticismo esta iniciativa (Harvey, 2005, p. 76).

6.5. Alianza por la Infancia, Adolescencia y Juventud

La Alianza por la Infancia, Adolescencia y Juventud es una red conformada por 50 organizaciones nacionales y diez de la cooperación internacional. Su principal objetivo es aunar esfuerzos a favor de la niñez y asegurar el desarrollo, la protección y la atención de estos grupos poblacionales. Entre sus principales logros está concertar un “Pacto por la infancia, adolescencia y juventud de Honduras”, que contiene 32 compromisos que deben cumplirse, no solo a partir de la próxima gestión de gobierno, sino que más allá. Eso sería posible cuando los cinco partidos políticos, que se presentaron a las elecciones generales del próximo 27 de noviembre de 2005, firmaran dicho pacto. Además de la firma, se pretende que los partidos incluyan en sus agendas el tema de la juventud, de tal manera que se pueda invertir en los jóvenes, porque eso será lo que va a definir el futuro del país. Varias de estas organizaciones, entre ellas UNICEF, han tenido como estrategia de trabajo el comprometer al gobierno local con pactos o acuerdos a favor de la niñez. Estos “municipios amigos de la niñez y la juventud” se vuelven, entonces, un lugar hacia el cual dirigir el financiamiento de proyectos.

Esta red cree que la inversión en la infancia, adolescencia y juventud es el gasto más sensato de que disponen los países del mundo para acabar con la pobreza de un país. La inversión en capital humano, particularmente en la infancia, adolescencia y juventud, genera las mayores ganancias por capital invertido. Aunque los efectos no sean eviden-

tes de inmediato, esta inversión es la herramienta más eficaz para asegurar el desarrollo humano sostenible.

6.6. Colectivo por la Vida, la Paz y la Justicia

Este colectivo está formado por ONG y organizaciones de jóvenes, como el Foro Nacional de la Juventud. Sus fines son promover y defender los derechos humanos de los niños y de los adultos jóvenes, influir y promover cambios en las prácticas del gobierno y de los agentes del Estado, promover la participación de los jóvenes, documentar y denunciar las muertes arbitrarias de jóvenes, y presionar para que se investiguen los incendios en las cárceles (El Porvenir y San Pedro Sula), apoyando a las organizaciones de los familiares de las víctimas.

Una de las denuncias más insistentes ha sido el esclarecimiento de las muertes ocurridas en los centros penales. Entre sus exigencias están:

1. Una investigación imparcial sobre los hechos ocurridos en el Centro Penal de San Pedro Sula, a la cual se le permita tener acceso a la sociedad civil y, en particular, a esa organización para verificar que dicha investigación se realice sin sesgos que beneficien a partes interesadas.

2. La inmediata derogación del inconstitucional Art. 332 del Código Penal, así como el cumplimiento de la legislación penal vigente y que cesen los malos tratos contra los jóvenes detenidos.

3. El cumplimiento de la Ley de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Personas en Pandillas, procediendo de manera inmediata a la integración de sus órganos de decisión y ejecución, trasladándole todos los recursos que la lotería electrónica y el PANI han entregado al gobierno en cumplimiento de la Ley.

4. La revisión de las condiciones en que se encuentran los adolescentes infractores bajo responsabilidad del IHNFA.

5. Un transparente y ético proceso judicial para el caso de la granja penal de El Porvenir y la de San Pedro Sula.

6. La aprobación de una nueva Ley de Centros Penales, que cree el Instituto Penitenciario para separar los centros penales del actual Ministerio de Seguridad, donde los reos no tienen garantizada sus vidas.

7. Terminar con la campaña de odio y estigmatización contra los jóvenes, preocupándose más bien de brindarles oportunidades de trabajo, estudio y sano entretenimiento.

6.7. ¿Hacia un movimiento social?

Al comienzo de este apartado se mencionó que se haría una reflexión sobre la posibilidad de la existencia de un movimiento social en Honduras, en torno a la situación de la niñez y la juventud en violencia, y, en concreto, alrededor de la situación de las maras y pandillas. Después de hacer una descripción de los esfuerzos de articulación de las iniciativas, se puede hacer ese análisis.

A continuación se retoman cada uno de los elementos de la definición operativa que se ofreció al comenzar el apartado, para analizar en qué medida la idea de movimiento social encaja con el accionar de las organizaciones de la sociedad civil.

El primer elemento de la definición es considerar el movimiento social “un agente colectivo”. Tal y como se mencionó, la clave para lograr esta primera parte de la definición es que exista heterogeneidad en las organizaciones que participan del movimiento. En Honduras, esto no sería un problema, ya que existe una pluralidad alta de organizaciones que trabajan alrededor del tema de violencia vinculada con la niñez y la juventud. La misma clasifi-

cación del tema en prevención, rehabilitación y reinserción muestra la complejidad de enfoques. Incluso, la heterogeneidad de las organizaciones llega a tal punto, que solo los trabajos de prevención muestran una enorme gama de estrategias, metodologías y acciones, que implica obviamente una diversidad de corrientes y tendencias teóricas y prácticas para enfrentar el problema. La importancia de la heterogeneidad, cuando los movimientos son funcionales, radica en dos aspectos. Primero, en que las organizaciones aprenden a reconocerse mutuamente desde su actividad particular y no a través de reglamentos, por lo que la adhesión es más espontánea. En segundo lugar, la diversidad permite extender sus influencias hacia muchísimas más áreas y poblaciones, que si solo se tratara de una especialidad. Por lo tanto, el impacto puede ser mayor.

El segundo elemento de la definición es que sea “movilizador”, que, por un lado, tiene que ver con la incomodidad de convertir el movimiento en una institución formal; pero, por otro, significa mantenerse en “movimiento”. Es posible que aquí radique el principal problema de las organizaciones hondureñas, si quieren avanzar en el establecimiento de un movimiento social sólido. El problema no es tanto el deseo de querer lograr la institucionalidad, aunque alguna institución reclame esa formalidad. La mayor parte de las organizaciones deberían tener suficiente trabajo con organizar su propia institución como para comenzar el trabajo de formalizar un movimiento. Más que lo anterior, el problema más grave de las organizaciones es mantenerse en movimiento, en el sentido de lograr una sincronía de acciones que logren incidencia pública. Por ejemplo, varias de las redes que se entrevistaron han cargado el peso de sus funciones en acciones que ayudan al fortalecimiento institucional inmediato (capacitación de personal, facilitación de recursos materiales, etc.). Esto es positivo, pero para que las redes participen de forma efectiva en un movimiento social, deben fortalecer las acciones en donde

sus miembros no obtengan un beneficio inmediato, como sería el desarrollo de más acciones de incidencia y cabildeo. Si todas las redes fortalecieran el área de incidencia y cabildeo, haciendo coincidir sus agendas en este punto, estarían funcionando casi como un movimiento social. El problema es que aunque los directores de las redes acepten la importancia de la incidencia y el cabildeo, no todos sus afiliados están convencidos de ello, por lo que el lograr la movilidad social es, hasta este momento, difícil.

De la misma manera, no todas las redes están de acuerdo con el tercer elemento de la definición de movimiento social, que es “provocar, impedir o anular un cambio social”. Muchas sí lo están; sin embargo, para otras, la idea de “cambio” es arriesgado porque implica cierto nivel de confrontación, de desgaste, o abre la posibilidad de que este deseo de cambio se interprete desde una iniciativa política partidista. Aunque las razones de las organizaciones son válidas, no hay que olvidar que los movimientos pueden definir estrategias en donde aquellas organizaciones con una institucionalidad más fuerte sean la imagen pública del movimiento. Por otro lado, las organizaciones tienen que tener muy claro que el hecho de trabajar con la niñez y la juventud las compromete a promover los derechos de quienes son más vulnerables. Si no fuera así, su credibilidad sería dudosa. Por otro lado, las exigencias de los movimientos sociales no implican una subversión total del sistema social, pero sí la transformación o conservación de estructuras relevantes, como es el caso de la reforma del artículo 332 del Código Penal, o presionar para que verdaderamente se aplique el Código de la Niñez y la Adolescencia en los Centros de Internamiento. En resumen, es necesario que exista mucha más conciencia en la mayor parte de las organizaciones que trabajan en el tema de niñez y violencia. Las mismas organizaciones desconocen el enorme potencial de transformación que podrían tener.

En relación con la “continuidad”, en los últimos años, las iniciativas en relación con los asesinatos de los menores, las muertes de los pandilleros en las cárceles y la lucha por la derogación de la reforma del artículo 332 se han vuelto constantes. Esto es una buena señal y, a pesar de tener todos los medios de comunicación en contra y de la difícil situación, varias redes organizadas siguen insistiendo en que las medidas del Estado han sido totalmente insuficientes y que es posible hacer algo diferente, porque otras organizaciones lo han demostrado con su trabajo. Expresiones de esa continuidad son las denuncias presentadas en la Corte Interamericana para la Defensa de los Derechos Humanos.

En relación con la necesidad de tener un “alto nivel de integración simbólica”, las organizaciones también han tenido un avance, en especial en la afinidad por trabajar en torno a la niñez y la juventud. La población específica con la que trabajan ha logrado darle identidad a un determinado grupo de organizaciones que trabajan en prevención, rehabilitación y reinserción. Quizás no tengan una identidad definida como movimiento, pero hay sintonía. Por otro lado, cada vez más están conociendo el trabajo de otras organizaciones, y cada vez más se crean vínculos espontáneos de cooperación, colaboración o referencia. En este aspecto, existe una grave desconexión entre las organizaciones que trabajan en Tegucigalpa y San Pedro Sula, por lo que es necesario lograr mayor integración entre estas regiones u otras, en donde se realice alguna labor con la niñez y la juventud. Toda iniciativa dirigida a crear eficientes canales de comunicación entre las organizaciones reforzará, sin duda, la integración simbólica.

La última parte de la definición afirmaba la importancia de que un movimiento social tuviera un “grado bajo de especificación de roles”. Esto se pudiera lograr si las instituciones que forman parte de las organizaciones tuvieran

un grado alto de institucionalidad. Por lo tanto, para que el movimiento social cumpla con todas las condiciones anteriores, es necesario que cada organización pueda desarrollarse y consolidarse más. En ningún momento el movimiento pretender sobrecargar el trabajo que ya están realizando las organizaciones, sino todo lo contrario. El movimiento tendría que ser una expresión del deseo de las organizaciones por hacer transformaciones importantes en las estructuras sociales, que atienden a la niñez y la juventud.

En conclusión, en Honduras, todavía no se puede decir que existe un movimiento social entre las redes u organizaciones que trabajan con la niñez y juventud afectadas por la violencia; sin embargo, existen importantes elementos a favor para que se pueda conformar. En este momento, el principal impedimento es el poco desarrollo de áreas de incidencia y cabildeo en las redes u organizaciones y, por lo tanto, la incapacidad de hacer coincidir acciones políticas conjuntas, en favor de la niñez y la juventud.

7. Conclusiones

En términos generales, en Honduras existe un buen grupo de organizaciones que han desarrollado programas de prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes integrados en pandillas, aún y cuando el ambiente generado por las políticas del Estado ha dificultado su trabajo. El contexto en el que trabajan las organizaciones, junto con una serie de debilidades institucionales, ha hecho que no todas tengan un desarrollo óptimo para considerarse un modelo para ser reproducido.

Es curioso que los proyectos de rehabilitación son los que tienen más tiempo de existencia, algunos incluso iniciaron en la década de los setenta, situación que les ha

permitido madurar y tener una propuesta muy sólida para la rehabilitación. La debilidad de estos centros, en relación con el tema de las pandillas, es que no han desarrollado un programa específico para ellos. Hasta el momento, la opinión generalizada es que no consideran necesaria la existencia de un tratamiento especial para estos grupos, aunque, por otro lado, reconocen que el aumento de la participación de estos jóvenes en estos programas ha vuelto más difícil la rehabilitación, pero la situación nunca se les ha salido de control.

Por otro lado, algunas organizaciones que trabajan en el tema de la rehabilitación se han especializado en ciertas áreas. Así se tiene que algunas organizaciones han creado programas específicos para grupos especiales, como casas de rehabilitación para niñas víctimas de explotación sexual comercial, o casas para niños “resistoleros”. Es decir, dentro de la misma especialización que significa la rehabilitación, se han creado subespecializaciones para grupos vulnerables. Por ello, no es improbable que, en el futuro, se desarrollen programas específicos de rehabilitación, especialmente para jóvenes en pandillas.

Los programas de prevención también se han ido consolidando con rapidez, en los últimos años. Muchos trabajan solo con niñas y niños, y no con jóvenes. Por tanto, la prevención es básica todavía. En la mayoría de los casos, consiste en satisfacer sus necesidades básicas de alimentación o de estudio. En relación con el tema de las pandillas, es difícil afirmar que lo que están realizando sea prevención dirigida, de manera específica, a aquellos niños que corren más riesgo de ingresar a una pandilla. En un barrio con una fuerte presencia de pandillas, en donde también existe un fuerte problema de tráfico de drogas y cuyas condiciones son de pobreza, es probable que todos los niños y las niñas corran el riesgo de integrarse a una pandilla. No obstante, habría que preguntarse si, dentro de

estos grupos, hay algunos todavía más propensos, es decir, con mayor riesgo. Esta limitada diferenciación y clasificación de los riesgos de la población, es muy común en las organizaciones que realizan prevención.

Por otro lado, las organizaciones que trabajan en prevención han desarrollado las formas más creativas de acercarse a las poblaciones vulnerables; cuentan con una cantidad de estrategias combinadas. Estas organizaciones se expanden y llegan a una enorme proporción de la población. Sin embargo, a pesar de su amplitud, hasta ahora las redes no han evaluado el impacto que han tenido en la sociedad hondureña. Este es un trabajo pendiente por desarrollar.

Además de lo anterior, las organizaciones que trabajan en prevención tienen el enorme riesgo de caer en un activismo exagerado, y pueden dejarse llevar por las oportunidades de actuar, sin reflexionar en sus posibilidades, capacidades y objetivos, y sin capacidad mínima de evaluación y planificación.

Las organizaciones que trabajan en la reinserción social de los jóvenes en pandillas, además de que son pocas, son las que poseen los programas más jóvenes y, al mismo tiempo, los más débiles. Por consiguiente, no existen modelos probados de reinserción de miembros de pandillas a la vida socialmente productiva. Ellos han cargado más con las política represivas del Estado y con las campañas de terror de los medios de comunicación. A ellas es a quienes la policía captura jóvenes o quienes han tenido que ir a reconocer a algún pandillero que fue encontrado muerto. Esto crea desconfianza, una actitud de revancha de parte de los jóvenes en pandillas o de los jóvenes que quieren retirarse, pero no encuentran opciones. Por tal razón, estos programas, salvo algunas excepciones, son los que tienen los más bajos porcentajes de éxito.

Por otro lado, la visión de reinserción de muchas organizaciones está encasillada en la necesidad de formación vocacional y orientación para el trabajo. Esta idea no prosperará si no se acompaña de programas específicos de inserción laboral para ex pandilleros y del desarrollo económico de regiones específicas en el país. En otras palabras, el principal reto de la reinserción social es transformar un entorno para que este sea socialmente positivo para los jóvenes que buscan reinserción. Por desgracia, en este aspecto todavía no existen esfuerzos sólidos por parte del Estado.

Donde hay importantes avances es en la consolidación de las redes de organizaciones que trabajan con pandilleros. En su mayoría, lo que unifica las redes no ha sido necesariamente el tema de pandillas, sino el tema de los derechos de los niños y las niñas en violencia o exclusión social. Esta es una posición estratégica de cara al rechazo que la mayor parte de la población tiene hacia las pandillas. Ahora bien, algunos de los logros que la sociedad civil ha tenido al trabajar con la red son:

1. Investigaciones sobre el fenómeno de las maras y pandillas.
2. Varias propuestas concretas de cómo enfrentar el fenómeno.
3. Propuesta de Ley de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de los jóvenes en pandillas, aprobado por el Congreso de la República.
4. Colocación del fenómeno de forma integral en la agenda pública.
5. Diversos comunicados que exigen justicia en el caso de asesinatos en centros penales y de las ejecuciones sumarias.

6. El gobierno ha reconocido públicamente la existencia de ejecuciones a menores de edad.
7. Hay más claridad de quiénes son los culpables de las ejecuciones; existen cifras más específicas: 38 por ciento han sido particulares, 15 por ciento han sido autoridades y 49 por ciento han sido pandillas. (Entrevista con el Director de Casa Alianza.)
8. Monitoreo constante de la situación. Está tomando fuerza la idea de la existencia de asesinatos por encargo, donde los que pagan son policías, el crimen organizado y, aunque es más dudoso, los empresarios.
9. Mejora en las capacidades del personal técnico y administrativo. Esto debido fundamentalmente a la oferta amplia de capacitaciones.
10. Capacidad para comprometer a los candidatos presidenciales a que hagan una apuesta por la niñez y la juventud.
11. Mayor conciencia de que el trabajo en red es más efectivo.

Es importante mencionar que el trabajo de las organizaciones en red tiene una gran posibilidad de desarrollo en el futuro. Para la mayor parte, el tema de la incidencia y el cabildeo es prioritario, en especial cuando se quiere establecer un movimiento social. Aunque en la práctica no siempre es posible, es probable que esta área se fortalezca gracias a los logros de ciertas organizaciones que han trabajado de forma particular.

También es necesario que las agencias de cooperación internacional sigan presionando para que la sociedad civil organizada tenga un lugar en el espacio público de decisión, respecto a aquellos temas que afectan a la niñez y a la juventud. De la misma manera, las redes y las organizaciones que participan en estos espacios necesitan reforzar

los mecanismos de consulta con sus organizaciones pares. Y para que puedan constituirse en verdaderas representantes del sector, deben tener claro que no se trata de ser protagonistas, sino de brindar un servicio muy específico de representación.

Asimismo hay que reconocer que la situación de las pandillas ha empeorado en Honduras, al igual que en los otros países de la región. Por eso, hoy más que nunca se necesitan criterios sólidos, metodologías validadas, discernimiento claro y, sobre todo, conocimiento y formación objetivos sobre el fenómeno. Aunque la oferta de formación ha mejorado mucho a través del trabajo de las redes, siempre es necesario un buen diagnóstico de las necesidades específicas de formación para prevención, rehabilitación y reinserción de los jóvenes en pandillas.

En este deseo de mejorar las acciones de las organizaciones consultadas, hay que insistir en la necesidad de hacer alianzas con los gobiernos municipales, vincular acciones con programas de la policía e insistir en que se destinen fondos gubernamentales en la implementación de programas, tal y como ya se hizo en los programas de prevención. Es posible que los fondos del milenio presenten una nueva posibilidad para crear alianzas estratégicas entre sociedad civil y gobierno.

Bibliografía

- Bussi, R. y Becker, D. (2001). *Marco para iniciativas de políticas públicas: una visión del país, basado en el análisis crítico de su realidad, propuesta por los y las jóvenes de Honduras*. Tegucigalpa, Foro Nacional de Juventud.
- Bussi, R y Denis Becker (2001). *Manual de incidencia política para jóvenes*. Tegucigalpa, Foro Nacional de Juventud.
- Cáliz Rodríguez, José Álvaro (2003). *La emergencia de la sociedad civil en Honduras: la dinámica de la esfera pública no estatal*. Tegucigalpa, PNUD.

- Casa Alianza (2002). *Ejecuciones sumarias de niños, niñas y adolescentes*. Tegucigalpa.
- Casa Alianza (2005a). "Análisis mensual sobre problemáticas de la niñez hondureña". Enero, No. 1. Tegucigalpa. Disponible en <http://www.coiproden.org/recursos.0.html>
- Casa Alianza (2005b). "Análisis mensual sobre problemáticas de la niñez hondureña". Abril, No. 4. Tegucigalpa. Disponible en <http://www.coiproden.org/recursos.0.html>
- Casa Alianza (2005c). "Análisis mensual sobre problemáticas de la niñez hondureña". Mayo, No. 5. Tegucigalpa. Disponible en <http://www.coiproden.org/recursos.0.html>
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) (2004). *Honduras: hacia una política integral de seguridad*. Tegucigalpa.
- COIPRODEN (2005). *Compendio de experiencias de las instituciones afiliadas a la Red COIPRODEN: sobre el abordaje de la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes*. Tegucigalpa. <http://www.coiproden.org/recursos.0.html>
- COIPRODEN (2005b). *Informe de la situación actual de la niñez hondureña*. Tegucigalpa. Disponible en <http://www.coiproden.org/recursos.0.html>
- Comisión de jefes y jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2004). *Estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras de la región centroamericana*. Mimeo
- ERIC, IDIES, IDESO e IUDOP (2001). *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volumen I. Managua: UCA publicaciones.
- ERIC, IDIES, IDESO e IUDOP (2004). *Maras y pandillas en Centroamérica: pandillas y capital social*. Volumen II. San Salvador: UCA Editores.
- ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN-DIRINPRO (2005). *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación*. Volumen III. Managua: UCA publicaciones.
- PNUD (2004). *El Estado y las ONG en la rehabilitación y la reinserción social de los jóvenes*. Tegucigalpa, PNUD.
- Harvey, Rachel (2005). *Del papel a la práctica: un análisis del sistema de justicia juvenil en honduras*. Disponible en <http://www.childrenslegalcentre.com/Templates/Internal.asp?NodeID=90003>
- Mejía, Thelma. (2004). *Honduras: la violencia en la información*. Tegucigalpa, PNUD.

- Meza, Víctor (2003). *Honduras: sistema político, crisis y reformas. Monitoreo desde la sociedad civil*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Mejía, J.; Valdera, L.; y otros (2005). *El sistema penitenciario hondureño: un diagnóstico a la luz de los derechos humanos*. Tegucigalpa. ERIC.
- Moreno, I. (2003). "Pandilleros, ¿limpieza social en las cárceles de Honduras?". Revista *Envío* 254, Managua.
- Orellana Mercado, Edmundo (2004). *Honduras: régimen jurídico para la seguridad pública*. Tegucigalpa, PNUD.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000. Por un desarrollo con equidad*. Honduras.
- Raschke, Joachim (1985). *Soziale Bewegungen -Ein historische-systematischer Grundriss*, Campus Verlag, Francfort/Nueva York, 1985, citado en Giraldo, Javier (1998), "El nunca más como movimiento social". Disponible en http://www.javiergiraldo.org/IMG/pdf/El_Nunca_mas_como_movimiento_social.pdf
- República de Honduras (2000). *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000 – 2004*. Tegucigalpa. Disponible en http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/esp/planes_nacionales/Honduras.pdf
- República de Honduras (2003). Gran Diálogo Nacional: documentos sectoriales consolidados. Tegucigalpa.
- Salomón, L. (1999). *Las relaciones civiles – militares en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Salomón, L. (2004). *El desempeño policial y la satisfacción ciudadana*. Tegucigalpa, PNUD.
- Save the Children UK y Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) (2002). *Las maras en Honduras*. Tegucigalpa.
- Wallestein, Emmanuel (2003). "Entrevista a Emmanuel Wallestein: sistema-mundo y movimientos sociales, lo que viene..." Revista *Némesis*. Santiago de Chile. Disponible en <http://csociales.uchile.cl/sociologia/nemesis/articulos/oyanedel.pdf>

La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua

Wendy Bellanger

Dirección de Investigación y Proyección Social
Universidad Centroamericana

1. Introducción

1.1. Nicaragua, pobreza y violencia

En medio de la sonada y perpetua crisis política de Nicaragua, también persiste la pobreza en la mayoría de la población nicaragüense. El salario mensual promedio que recibe un maestro es de C\$1 091.92, un poco menos de 65 dólares al cambio actual, cantidad que no compra ni la mitad de la canasta básica que, según el Banco Central, a julio de 2005, tiene un costo de 160.31 dólares. La situación para las maestras y los maestros empeora en algunos departamentos, como en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), donde el salario puede ser de apenas C\$906.00, es decir, alrededor de 53 dólares (De Castilla Urbina, 2004, pp. 44). Tan insignificante apoyo a la educación contrasta

Nota: La nominación de la moneda nicaragüense es el córdoba y se cita así: C\$

con el hecho de que Nicaragua está poblada, en su mayoría (64 por ciento), por personas menores de 25 años.

Comparable con la pobreza del salario de las maestras y los maestros está la pobre cobertura del sistema educativo. De las y los jóvenes de entre 15 y 24 años, apenas el 6.8 por ciento logra asistir a la universidad; el 36.8 por ciento cursa algún grado de primaria y el 46.9 por ciento, algún grado de secundaria, y apenas el 2.8 por ciento recibe educación técnica (FIDEG, 2003, p. 6). En este contexto, no debería extrañar que el 29 por ciento de los centros educativos no tengan agua y el 68 por ciento no tenga electricidad (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 183).

Al ser excluidos del sistema educativo, niños, niñas y jóvenes pasan su tiempo deambulando o trabajando en las calles de las ciudades o en los campos de cultivo de las áreas rurales. El 17.7 por ciento de los niños de entre 5 y 17 años han trabajado alguna vez en su vida, porcentaje que refleja lo que las personas consideran como trabajo; por lo tanto, no incluye el trabajo de casa u otros que no son remunerados (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 194).

El 45.8 por ciento de la población nicaragüense es pobre. De este porcentaje, el 15.1 por ciento es extremadamente pobre tomando como base el índice de consumo. Según la distribución del ingreso, existe una pobreza global del 51.9 por ciento y una pobreza extrema del 23.2 por ciento (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 162). En el país, el ingreso promedio del 10 por ciento más rico es 19 veces mayor que el del 10 por ciento más pobre. El salario de un diputado es cien veces mayor que el de un maestro. La tasa de desempleo abierto es del 12 por ciento y el del subempleo, del 16.1 por ciento (Avendaño, 2005). En Nicaragua, de cada 100 ocupados, 46 trabajan en el sector informal; 57 de cada 100 ocupados son obreros no calificados y de servicios (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 167). La cobertura del sistema de salud

tampoco es alentadora. Solo el 45 por ciento de la población tiene acceso a medicamentos del Ministerio de Salud. La prioridad la tienen los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 186).

El nivel de estrés y la preocupación con el que nacen, crecen y mueren los nicaragüenses ha repercutido en la violencia que sufre la población. Según la Encuesta de Demografía y Salud de 1998, una de cada tres mujeres había sufrido de abuso físico, sexual o emocional (Plan Nacional de Desarrollo, 2004, p. 171). De acuerdo con las cifras de la Policía sobre el crimen organizado y la delincuencia común, en Nicaragua impera la violencia interpersonal. Los registros oficiales muestran que la mayor parte de delitos contra la vida son cometidos por personas sin antecedentes delictivos y sus víctimas son, por lo general, parientes, allegados, vecinos o conocidos. En el primer trimestre de 2004, de 154 delitos contra la vida, en los cuales estuvieron implicados 178 victimarios, 140 eran parientes, amigos, vecinos o conocidos de la víctima. Apenas el 21.3 por ciento de estos delitos fueron ocasionados por violencia delictiva (Delgadillo, 2004). Sin duda, este ambiente de violencia causa desconfianza e intranquilidad entre los nicaragüenses.

Aunque bastante menos moderna y urbanizada que las demás capitales centroamericanas, Managua se desarrolla siguiendo el patrón de segregación de las ciudades neoliberales. Ese es el “desarrollo” que deslumbra a las clases medias y a las y los jóvenes en especial. La agudización de la exclusión es otro factor que incide en la violencia en forma inevitable. La situación que con claridad muestran estos datos, permite darse cuenta que no hace falta un mayor análisis para entender por qué, en este país, las pandillas no padecen de tanta deserción como en las escuelas.

A los anteriores factores alarmantes se suma el aporte que hacen los medios de comunicación. En Nicaragua, han proliferado los noticieros amarillistas, glorificadores del sufrimiento de la gente, repletos de imágenes crueles. No hace falta decir que los pandilleros son protagonistas asiduos de estos genuinos *reality shows*. En estos programas, contrariamente a lo que muchos periodistas alegan, más que un servicio social se transmite la cultura de la violencia y del machismo con la mayor efectividad posible. La violencia del sistema, que le arrebató al pobre todo derecho a su privacidad, se legitima al presentarse como la mejor vía para solucionar problemas familiares y vecinales. Es constante que periodistas y policías violen el artículo 71 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual prohíbe la difusión de marcas de identificación correspondientes a niños, niñas y adolescentes que han sido agentes activos o pasivos de infracción penal (PDDH, 2000).

1.2. Las pandillas como parte del retrato

La juventud nicaragüense tiene pocas razones para planificar su futuro y vivir con ánimo. Esta juventud desempleada, ignorante, segregada y violentada recurre, en algunas ocasiones, a la unión para ejercer la fuerza. Sobrevive en un medio hostil mediante la creación de lazos que se ponen a prueba de manera constante y se refuerzan en situaciones extremas.

Coincidiendo con la situación de los países vecinos, en Nicaragua, las pandillas comienzan a destacarse entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Al igual que en el resto de Centroamérica, son grupos de jóvenes que viven en barrios pobres, poseen una fuerte identidad grupal, ostentan símbolos distintivos y se involucran, a menudo, en actos de violencia, muchas veces en contra de pandillas enemigas. La mayoría de nicaragüenses de clase

media y alta, al igual que en el resto de Centroamérica, temen a los pandilleros, los satanizan, los reconocen a simple vista y procuran no entrar en contacto con ellos.

El peso de los delitos cometidos por las pandillas no es tan significativo como en otros países de Centroamérica. A pesar de esto y de que en el país no existe la *Mara Salvatrucha* ni la *Mara 18*, Nicaragua participa en los esfuerzos regionales por remediar el problema de las pandillas, especialmente por medio de la Policía Nacional. La tónica de estas participaciones la domina el argumento de “mejor prevenir que lamentar”. En el país se pretende evitar que ocurra lo que en El Salvador, Guatemala y Honduras.

El enfoque integral y menos represivo que ha tenido la Policía en Nicaragua, ha contribuido a evitar olas de violencia como las que se han suscitado en los países vecinos, en donde se ha establecido una especie de guerra entre las maras y el gobierno. Pero existen otros factores que imprimen características propias a las pandillas nicaragüenses. Como estas no tienen afiliación alguna con las *Mara Salvatrucha* o *Mara 18*, no poseen las mismas motivaciones ni se identifican con sus vecinos. Y menor posibilidad existe de que se involucren en acciones sugeridas desde fuera del país.

Una explicación para esta “desconexión” de las pandillas nicaragüenses radica en la dinámica migratoria del país. El principal receptor de migrantes nicaragüenses no es Estados Unidos, ya que el destino de más del 50 por ciento de los migrantes nicaragüenses es Costa Rica. Además, la mayoría que se va a Estados Unidos elige la ciudad de Miami como destino. Muy pocos van a California, donde se destaca la presencia de las maras. A esto se suma el hecho de que, en Estados Unidos, “los nicaragüenses han sido relativamente más beneficiados por las naturalizaciones que afectados por las deportaciones. Entre 1998 y 2002, Estados Unidos naturalizó a 4.5 nicaragüenses y concedió la residencia a 14 por cada uno de los nicaragüenses que

detuvo para ser deportado. En cambio, apenas dos salvadoreños y un guatemalteco fueron beneficiados con la residencia por cada uno de sus connacionales deportados. Los porcentajes de nicaragüenses deportados sobre el número de sus connacionales naturalizados se mantienen muy por debajo de los calculados para Honduras, Guatemala y El Salvador” (Rocha, 2005b). En consecuencia, en el país no existe la amenaza de la llegada de jóvenes deportados con historial pandilleril, que vengan a activar grupos en sus barrios de origen. Otro factor que quizá incide en que las pandillas nicaragüenses no se interesen en declararle la guerra al Estado, es que el ejército es menos represivo que el de otros países de Centroamérica. Es muy improbable que este se arroje a las calles de los barrios a reprimir pandilleros.

En este contexto regional, es importante conocer lo que está realizando la sociedad civil nicaragüense. Es de sobra conocido que en otros países de Centroamérica, la postura de cero tolerancia de los gobiernos les ha ganado votos a sus proponentes. Con la misma intención, en Nicaragua ha habido intentos por parte del Partido Camino Cristiano de introducir una ley parecida (Rocha, 2005a, p. 9). Ante la controversia regional sobre el tratamiento adecuado para este tipo de violencia y la relevancia internacional que ha obtenido últimamente, se escuchan algunas voces entre la sociedad civil organizada que transmiten las visiones de ciertos sectores de la sociedad nicaragüense. ¿Son compatibles o desafinan ante la melodía que entona el gobierno? ¿Hay posibilidad de trabajo en conjunto? ¿Hay semilla de movimiento social? Estas preguntas constituyen la principal motivación y dirigen esta investigación.

1.3. Metodología de la investigación

Para conocer la situación actual de las pandillas y de la sociedad civil en el país, se recurrió a la revisión bibliográfica

fica y a visitas a las ONG. Se consultó teoría relevante sobre movimientos sociales, en general, y estudios específicos sobre movimientos sociales en el país. De manera detallada se analizaron las experiencias de distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tras recopilar la información por medio del llenado de una ficha estandarizada. En algunas ocasiones, dicha información se complementó con entrevistas adicionales a personas clave dentro de las instituciones. En total se visitaron 17 instituciones, seis entidades del gobierno y diez organizaciones de la sociedad civil. También se recopilaron y revisaron documentos oficiales de las instituciones para conocer más a fondo su historia, funcionamiento, filosofía y programas. En el análisis se trató de dilucidar la existencia de vínculos funcionales de cooperación y compatibilidad entre ellas.

Como esta investigación no incluyó un trabajo de campo con los beneficiarios de los programas, no se debe perder de vista que el análisis se queda a nivel de lo comunicado por los encargados de los programas y, en algunas ocasiones, por los promotores u otros funcionarios. Las percepciones, ideas y opiniones de los beneficiarios sobre los programas están menos presentes.

2. La pandilla nicaragüense

2.1. Una pandilla sui generis

A pesar de la llamativa y constante presencia de las maras guatemaltecas, salvadoreñas y hondureñas en los medios de comunicación nacionales, la pandilla nicaragüense mantiene sus características particulares. El grupo atomizado, carente de líder oficial y con muy poca o ninguna membresía femenina, sin ritos de paso que marquen el ingreso o salida de sus miembros y con pocos recursos económicos, sigue siendo el que se encuentra en los ba-

rrios pobres de la ciudad de Managua y algunas otras ciudades de Nicaragua, como Estelí, León, Masaya y Chinandega. La edad de sus miembros continúa siendo de los 12 a los 21 años. La espontaneidad con la que surgen o desaparecen las pandillas de los barrios nicaragüenses persiste como una característica esencial, así como la facilidad con la que un joven se puede cambiar de una pandilla a otra. No es raro escuchar frases como la siguiente: “Yo conozco a los *Come Muertos*, anduve con ellos; los *Cancheros*, los *Búfalos*, los *Diablitos*, el *Grenada*, anduve con un montón de pandillas”¹. Además, así como una pandilla puede mantenerse a través de varias generaciones, como los *Come Muertos*, también hay pandillas fugaces que duren apenas dos o tres años. Aunque se pueden dar alianzas entre dos o más pandillas, los aliados no pretenden extender su dominio más allá de su propio barrio ni extender su influencia a sectores alejados, a través de la creación de *clikas*. Otra diferencia notable de las pandillas nicaragüenses es que, según cifras de la Policía Nacional, el promedio de miembros por pandilla es de 17, el más bajo si lo comparamos con los 32 de Guatemala, los 321 de Honduras y los 2 625 de El Salvador (Gurdián, 2004, p. 1).

La versión del presidente de Honduras², repetida por ciertos políticos y medios de comunicación nacionales³,

1. Entrevista con Nelson (seudónimo) (Reparto Schick, 17 de junio de 2003).
2. Por ejemplo, el presidente Ricardo Maduro “recomendó a las autoridades fronterizas de países vecinos que capturen a aquellos ‘mareros’ que quieran escapar de la justicia hondureña”. *La Prensa*, 23 de noviembre de 2003, Managua.
3. “El alcalde de Somotillo, Agresio Osejo, denunció que en ese municipio fronterizo se mueven elementos integrantes de las maras salvadoreñas, que han causado estragos y dolor en el vecino país. ‘Se les ve trabajando como tricicleros, hondureños han sido asaltados en las últimas semanas, nicaragüen-

sobre la terrible amenaza que representa el ingreso al país de miembros de las temidas *Mara Salvatrucha* y *Mara 18*, ha demostrado ser producto de la imaginación alimentada por el miedo o por el interés de recrudecer las políticas dirigidas a tratar la violencia juvenil. Se ha argumentado que estos jóvenes extranjeros, tras la aplicación de los sonados planes de cero tolerancia en sus respectivos países, vendrían a refugiarse a Nicaragua, con la idea de “contagiar” a los pandilleros nicaragüenses para fundar “sucursales” de la *Mara 13* o la *18*. Aunque para la Policía Nacional son claras las diferencias entre las pandillas nicaragüenses y las maras de los países vecinos, el hecho de que “las pandillas han demostrado en Honduras, El Salvador y Guatemala que pueden ser una expresión más del crimen organizado, con sus graves consecuencias en muertes y amenazas contra el patrimonio social e individual”, hace que esa evolución de las pandillas sea vista por la Policía como una “posibilidad que en Nicaragua debe evitarse a toda costa” (Delgadillo y Avilés, 2004, p. 1).

No obstante, descartar el hecho de que, en los últimos años, haya ocurrido alguna especie de emulación de las maras de los países vecinos por parte de las nicaragüenses, no significa que estas no hayan experimentado cambios importantes. Como ocurre con cualquier fenómeno social, se han identificado transformaciones en las pandillas nicaragüenses en cuanto a estructura, localización y actividad.

Aunque la pandilla nicaragüense conserva su carácter anárquico, aquellas que se han vinculado a las redes del comercio de la droga en sus barrios⁴ tienden a endurecer sus estructuras y a brindar cierta obediencia, aunque dis-

ses fueron despojados de sus bienes en sus casas y los casos van en ascenso’, dijo Osejo”. *La Prensa*, 4 de julio de 2004, Managua.

4. Aún no se registran, en Nicaragua, vínculos de las pandillas con el narcotráfico a un nivel que trascienda el barrio.

creta, al miembro que los representa ante el distribuidor local de droga.

En cuanto a localización geográfica, algunos distritos de Managua son considerados por la Policía y las ONG como particularmente afectados por la existencia de pandillas. Sin embargo, dentro de los distritos, no siempre son los mismos barrios los que van a la cabeza. Por ejemplo, entre 1999 y 2004, se mencionaba mucho el Reparto Schick, ubicado en el distrito V. Ahora aparecen cada vez más en las listas de barrios beneficiados por las ONG y los programas de la Policía Ciudad Sandino y los distritos IV y VI. Según cifras de la Policía Nacional, en el año 2002, el distrito de Managua con más pandillas era el II con 34⁵, seguido del VI con 25. En estos registros, la situación de los distritos ha cambiado, de tal manera que los distritos con más pandillas son ahora el I y el IV, con ocho pandillas cada uno, seguidos del distrito III con siete pandillas. El distrito II aparece en tercer lugar con seis pandillas, seguido del distrito VI con cinco. En el distrito V se registran apenas tres pandillas. No obstante, los llamados Grupos de Jóvenes en Alto Riesgo Social, considerados una especie de semillero de pandilleros, son predominantes en el distrito II, donde se registran 26; en segundo lugar se registran 15 en el distrito III (Policía Nacional, s.f.). De manera significativa, los distritos en los que la Policía registra mayor índice delictivo (VI, V, III, IV en orden de mayor a menor) (Policía Nacional, 2005) no coinciden con los distritos que registran mayor presencia de pandillas.

-
5. “El Distrito II de Managua es uno de los lugares donde, según el comisionado mayor Hamyn Gurdíán, se han logrado excelentes resultados en el trabajo de la Policía con la comunidad. De las 34 agrupaciones que ahí existían hace dos años, actualmente solo cuatro se encuentran activas. El resto se ha incorporado al programa de ‘No a La Violencia’ que impulsa la Policía Nacional.” *La Prensa*, 23 de noviembre de 2003, Managua.

Quizás el cambio reciente más notorio en las pandillas nicaragüenses se relaciona con las actividades que realizan. Según el antropólogo británico Dennis Rodgers, en los noventa, las pandillas llevaban a cabo batallas campales con “una dimensión ritual” (Rodgers, 2004, p. 32) que posibilitaba la predicción de la violencia, lo cual permitía que los vecinos tomaran las medidas necesarias para resguardarse. Estas “guerras entre pandillas contribuían a la reafirmación del colectivo y enfatizaban la distinción primordial entre ‘nosotros’ y ‘ellos’” (Rodgers, 2004, p. 32). En el trabajo de campo realizado para investigaciones anteriores (Rocha y Bellanger, 2004) se descubrió que, de hecho, en las batallas más cruentas, los familiares y vecinos daban asistencia a los pandilleros y les facilitaban piedras u otras armas, y curaban a los heridos. Además, propietarias de pulperías o distribuidoras del barrio decían que cuidaban a los pandilleros de su comunidad como si fueran sus hijos, puesto que ellos les retribuían sus atenciones brindándoles protección de la pandilla enemiga y asistencia en tareas que requerían de mucho esfuerzo físico. Las batallas “programadas” han dado paso a la violencia impredecible. Un dato interesante, descubierto en investigaciones anteriores, es que junto a la desaparición de una pandilla se da la proliferación de los robos a los vecinos del barrio y el consumo de alcohol entre los jóvenes (Rodgers, 2004; Rocha y Bellanger, 2004).

Esta especie de armonía entre pandilla y barrio está desapareciendo debido a la transformación de las motivaciones del grupo. El antropólogo británico Dennis Rodgers ha postulado que la pandilla nicaragüense ha evolucionado de organizaciones con enfoque social a organizaciones con enfoque económico. La principal motivación que confesaba un pandillero de los años noventa, el “amor al barrio”, va perdiendo su atractivo. Según los hallazgos de Rodgers, tal vez sea la droga la que se interpuso en ese amor. Al convertirse la pandilla en un grupo de vendedo-

res de droga, “ahora, la violencia se orienta exclusivamente a defender y a conservar sus transacciones comerciales y a garantizar una ininterrumpida acumulación de capital” (Rodgers, 2004, p. 34).

El análisis de Rodgers presenta con claridad cómo la pandilla se ha ido adaptando a las nuevas necesidades y motivaciones, y ha pasado de la colectividad a la individualidad. No obstante, el vínculo con el tráfico de drogas es un hallazgo que no aplica a todas las pandillas de Nicaragua. En el trabajo de campo, realizado en 2004, se descubrió que, muchas veces, cuando surge el interés en alguno o algunos miembros de una pandilla de involucrarse en un determinado tipo de crimen organizado, este o estos lo realizan de manera independiente, separados de la pandilla. Por lo tanto, también puede ocurrir que la o el joven deje su pandilla para convertirse en miembro de una banda de ladrones o que la deje para traficar armas. Es el caso de Nelson que, al desarticularse su pandilla, comenzó a hacer viajes a El Guasaule, la frontera con Honduras, para comprar armas de fuego junto con un amigo “y una chavala como de 13 años y una mujer”⁶.

Según la Policía Nacional, la cifra de pandilleros ha disminuido en los últimos años. Las estadísticas policiales del año 2003 registraban 225 pandillas con 3 147 integrantes en todo el país, considerando como pandillas a todos los grupos juveniles “que de alguna manera alteran el orden público o cometen algún tipo de delito”. Sin embargo, a partir de ese año, la Policía comenzó a aplicar criterios regionales que arrojaron una cifra muy distinta en ese mismo año. Se identificaron como pandillas a tan solo 62 grupos y 1 058 integrantes (Cordero, 2003, p. 1). Para el primer cuatrimestre de 2005, las cifras de la Policía registraron apenas 49 pandillas y 913 integrantes, que im-

6. Entrevista con Nelson (Reparto Schick, 17 de junio de 2003).

plica una disminución de 13 pandillas y 145 integrantes. Siguiendo el enfoque regional, se identificaron, además, 135 grupos de jóvenes en alto riesgo social y 1 701 integrantes. Es muy difícil saber si, con base en el criterio anterior, estos grupos se hubieran considerado pandillas. Si este hubiera sido el caso, se tendría, en el transcurso de un año y cuatro meses, un total de 184 pandillas, una disminución de 41 grupos y 1 163 integrantes en relación con la cifra que se manejaba con base en los criterios nacionales. Si no está ocurriendo un subregistro de parte de la Policía, sus estadísticas indican que el fenómeno de las pandillas en Nicaragua va en descenso.

Es probable que esta afirmación no la compartan quienes viven en los barrios pobres de Managua o los funcionarios de organizaciones e iglesias que trabajan en los barrios de forma intensiva. La realidad es vulnerable ante la forma en que se deciden registrar las cifras. Los criterios de clasificación que se apliquen para definir a los grupos determinan, de antemano, si el fenómeno aumentará o no. Esto se agudiza cuando la tipología por utilizar es tan ambigua como la que se está aplicando ahora en Nicaragua. Esta tipología dice que el *grupo juvenil en alto riesgo social* “son grupos de adolescentes y jóvenes, cuya situación se determina a través de los factores de riesgo individuales, relacionales y comunitarios, que son objeto e interés del control policial y social”. La *pandilla juvenil* “es el conjunto de adolescentes y jóvenes organizados dentro de un territorio, composición de dos o más miembros identificados como grupo que manejan símbolos, lenguaje y conductas de identidad; y además que ejecutan actos de violencia comúnmente traducidos a transgresiones a la ley”. Quienes integran la *pandilla delincuencial* “son adolescentes y jóvenes que se asocian para cometer delitos de manera habitual, en un número de tres o más personas, en las que puede o no haber jerarquía organizativa” (Avilés Tórrez, 2005, pp. 11-12).

2.2. Impacto en la inseguridad

Según la Policía Nacional, mientras “en Guatemala, los homicidios cometidos por pandilleros representaron, en 2003, el 20 por ciento; en El Salvador y Honduras, el 45 por ciento; en Nicaragua, el 0.03 por ciento...” (Gurdián, 2004). En cuanto al tipo de delitos que cometen los pandilleros, según datos de la Policía, estos siguen siendo los “robos menores, carentes de planificación y la alteración al orden público”, lesiones y daños. “Sus enfrentamientos son principalmente a pedradas o golpes, el uso de armas de fuego industrial o hechiza es muy esporádico. La tenencia de armas de fuego no es muy común” (Gurdián, 2004). Casi siempre utilizan armas blancas y objetos corto punzantes. Los pandilleros tampoco cometen plagios ni se vinculan como grupo a bandas de roba carros o tráfico de armas; no cometen crímenes contra policías o ciudadanos inocentes en respuesta a los operativos de la policía.

El impacto de la violencia pandilleril puede medirse por medio de cifras, pero también cuenta la percepción que la población nicaragüense tiene al respecto. Algunos estudios muestran que el problema de las pandillas sigue sin ser una prioridad para la población en general. Al menos la preocupación ante el fenómeno no tiene la fuerza y el carácter permanente que en otros países. Esto puede deberse a que el accionar de las pandillas afecta áreas que se reducen a los barrios en donde habitan los pandilleros. No se registran casos de personas de clase media o alta que hayan tenido que enfrentarse a alguna pandilla dentro de su colonia. Las pandillas tampoco entran a los nuevos sitios de diversión por excelencia ni a los centros comerciales. No se ven pandillas en las avenidas nuevas de la ciudad de Managua, diseñada para conectar los sitios frecuentados por la población con poder adquisitivo y aislar a quienes viven en los barrios pobres, entre ellos, los pandilleros. Las

acciones de estos no se dirigen contra el Presidente ni la Policía; no amenazan con tomar el control de espacios públicos fuera de su territorio; y aunque podrían, no comenten vandalismo (como pandilla) en las colonias de gente acomodada. Sus acciones se concentran en la venganza perpetuada por el *traidor* dentro de sus mismos barrios.

Cumpliendo con la Disposición No. 032/03 del director general, la policía desarrolló, en 2003, un proceso de planificación del trabajo policial para el año 2004, cuya parte fundamental consiste en hacer consultas a la comunidad en 139 municipios del país, para definir, de forma participativa, las prioridades locales de seguridad ciudadana. El objetivo final de estas consultas es establecer las prioridades en la directriz del trabajo policial del año 2004. Al retomar lo que se expresó antes, no es extraño que el resultado muestre las siguientes prioridades en orden de importancia: (1) robos en sus modalidades, (2) expendios de licor que violentan normas, (3) expendio, consumo y tráfico de drogas; (4) abigeatos y (5) violencia intrafamiliar y sexual. Las pandillas aparecen hasta en el sexto lugar, seguidas de los accidentes de tránsito. De hecho, solo se mencionan en siete cabeceras departamentales de todo el país: Managua, Estelí, León, Masaya, Carazo, Granada y Chontales. Dado que la preocupación o motivación no surgió de la población nicaragüense, la policía determinó que “en la Directriz del año 2004, el problema de pandillas se refleja como una prioridad a atender con un enfoque regional” (Policía Nacional, 2003, p. 1). Esto indica que, en el caso de las pandillas, como la justificación no viene del pueblo, la policía emplea el argumento regional para imponer su tratamiento como una prioridad.

2.3. Reacción del Estado

La principal respuesta del Estado, ante la problemática de las pandillas, ha sido a través de su brazo represivo, la

Policía Nacional. Más recientemente, aunque con menos incidencia, se ha encargado al Ministerio de la Familia y a la Secretaría de la Juventud su colaboración en tareas concretas de prevención y reinserción. Aunque la misión de la Secretaría de la Juventud es velar por los derechos, la calidad de vida y el desarrollo integral de la juventud nicaragüense, esta no se destaca tanto como la Policía Nacional, en labor de promoción de los derechos de las y los jóvenes pandilleros. Asimismo, el Ministerio de la Familia enfoca más su trabajo hacia los niños desprotegidos. Las tres entidades tienen en común la convicción de que hace falta capacitar a las y los jóvenes, para prepararlos a entrar al mercado laboral y ayudarlos a dejar las drogas. Además, existe la idea de que es necesario desarticular las pandillas para lograr los objetivos propuestos.

Es necesario detenerse en el trabajo que realiza la Policía Nacional de Nicaragua, el cual, en una sola palabra, podría definirse como “creativo”. Este la hace destacarse no solo en Centroamérica, sino también a nivel nacional por ser la instancia de gobierno más creativa en su tratamiento al fenómeno de las pandillas. De esto no cabe duda, cuando se ven propuestas como la de involucrar a 800 jóvenes ex pandilleros, de los barrios “Jorge Dimitrov” y “Reparto Schick”, en las fiestas patronales de Managua para que sostengan el cordón que rodea la imagen de Santo Domingo (Carrillo, 2005).

Lo primero que hay que destacar es la creación, en septiembre de 2003, de la Dirección de Asuntos Juveniles, cuyo principal papel es desarrollar “no solo un tratamiento integral, especializado y permanente, sino que [tiene] como cometido atraer a los potenciales aliados tanto de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, como del Estado y el Gobierno, con los que se tienen objetivos comunes en este tema y se pueden desarrollar intereses recíprocos” (Dirección de Asuntos Juveniles, Policía Nacional,

2004). Cabe resaltar que una de sus primeras actividades fue precisamente realizar una reunión-taller en la que participaron once instancias del Estado y la sociedad civil, entre ellas, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD); el Ministerio de Salud (MINSA), el Programa de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia en Alto Riesgo (PAINAR) del Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobernación (MIGOB), la Procuraduría Especial de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia, la Coordinadora de ONG que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI), la Unidad de Adolescentes Infractores a la Ley del Ministerio Público, el Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV), el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA), la Secretaría de la Juventud de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) (Policía Nacional, 2004).

Desde la Dirección de Asuntos Juveniles, la policía ha puesto en marcha el Plan de Atención a la Violencia Juvenil, una estrategia que calza dentro de la “política ‘Policía-Comunidad’, la cual pretende involucrar a la ciudadanía en las diferentes acciones de seguridad ciudadana” (Policía Nacional, 2005). Dicha estrategia contempla la creación de Comités de Prevención Social del Delito (CPSD) en los barrios. En el año 2004, solo en la ciudad de Managua existían 117 comités que contaban con 1 146 miembros. Se le ha atribuido mucho éxito a esta estrategia. La policía presenta cifras que muestran la disminución del número de pandillas y delitos en Managua⁷. Por esa razón, la Coalición Centroamericana de Prevención de la Violencia

7. Las cifras de la Policía registran, de enero a abril de 2005, 8 536 delitos en Managua, 2 177 menos que en el mismo período del año 2004.

cia Juvenil decidió retomar el plan de la policía nicaragüense para incidir en los demás países miembros. Lo que no queda explícito es de qué manera se va a retomar y hasta qué punto se piensa aplicar.

Esta creatividad y singularidad de la policía de Nicaragua le ha permitido figurar, en el ámbito internacional, en espacios donde se habla un lenguaje afín y existe una posible clientela para uno de los pocos productos que Nicaragua puede vender. Por ejemplo, en la Conferencia sobre Violencia de Jóvenes Pandilleros, creada por la Organización Panamericana de la Salud, la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, la Fundación Due Process of Law y la Washington Office on Latin America, celebrada en la sede de la OPS, en Washington, acudió, junto con investigadores especialistas provenientes de distintas universidades, el director de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional de Nicaragua. En la noticia sobre el evento, publicada en la página web del BID, aparece que “como modelo exportable a otros países del norte de Centroamérica, el nicaragüense Gurdíán propuso el ‘Modelo Preventivo Nacional’, coordinado por la Policía Nacional de su país, que ha obtenido buenos resultados. ‘En Nicaragua trabajamos este fenómeno desde las relaciones comunitarias y la gestión interinstitucional’, explicó. ‘Más de mil policías trabajan como voluntarios en esta área realizando labor preventiva con las familias, la comunidad y la escuela. La policía es pro-activa, trabaja en la inserción social de los jóvenes’” (Quesada, s.f.).

En el ámbito oficial, el discurso de los demás países es que la policía de Nicaragua ha sabido manejar el asunto de una manera más completa. Así, en la reunión de la Coalición, el representante de la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE) de Guatemala, Emilio Goubaud, dijo que “hay una estructura de pensamiento en nuestras instituciones de seguridad completamente distinta a la vi-

sión de la Policía de Nicaragua, es decir, nosotros manejamos todavía una estructura de pensamiento represivo y disuasivo que genera el encarcelamiento en los jóvenes y que no tiene ningún programa de rehabilitación y readaptación” (González Downs, 2005). Sin embargo, esta percepción se contrarresta con otra, la de que las pandillas nicaragüenses, por tener una naturaleza distinta, son susceptibles a ese tipo de tratamiento.

Favoreciendo la integración centroamericana y siguiendo lo acordado en la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y República Dominicana, realizada en Belice, el 19 de diciembre de 2003 (Bautista Lara, 2004)⁸, la Policía Nacional de Nicaragua es parte activa de la Coalición Centroamericana de Prevención de la Violencia Juvenil, forma parte de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y ha adoptado ciertos criterios para estar a tono con los proyectos de control implementados por los demás países. Sin embargo, su visión integral, de carácter único en Centroamérica y que le ha valido muchos reconocimientos, sigue sin cambiar. En Centroamérica, una policía cuya opinión sobre las medidas represivas es que “es suficientemente confirmado que todas estas medidas no tienen eficacia real y el costo social de imponer el orden es demasiado alto al reducir los espacios de libertad y de derechos humanos” (Bautista Lara, 2004), indudablemente se destaca. Por eso, el Director de Asuntos Juveniles considera que se debe “im-

8. Según el acuerdo No. 11 de la Declaración de Belice, se pretende: “Continuar estrechando nuestra cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana o instruir a las y los jefes o directores de Policía de Centroamérica a redoblar sus trabajos para la presentación de una estrategia de acción regional contra las pandillas y “maras” que deberá ser presentada a la mayor brevedad a la Comisión de Seguridad para su adopción”.

plementar un tratamiento integral, especializado, permanente, y promover políticas de Estado y la intervención de las diferentes instancias del Gobierno, de los organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, que permita aglutinar voluntades y recursos en un esfuerzo conjunto para impulsar estrategias que incidan en el cambio de patrones de comportamientos y del nivel de vida de la población, en el afán de apartar a los jóvenes de las pandillas y evitar su relevo generacional” (Gurdián, 2004).

3. La sociedad civil en Nicaragua

En este estudio se considera la sociedad civil como la esfera intermedia entre el ciudadano y el Estado, que consiste en organizaciones formales e informales autónomas en relación con el Estado, y están constituidas de forma voluntaria por ciudadanos que pretenden promover y/o proteger sus intereses, necesidades y valores (Biekart, 2003, p. 11). En este estudio no se consideran solo las ONG como sociedad civil. No obstante, quienes gozan de mayor respaldo internacional y reconocimiento de los medios son estos organismos.

En general, las organizaciones de la sociedad civil, en Nicaragua, se movilizan gracias a la cooperación externa. “Es difícil encontrar organizaciones sociales u ONG en Nicaragua que *no* reciban fondos externos. Esto ha creado una cultura de subsidios externos (reforzada por la sustitución de funciones estatales por parte de muchas organizaciones civiles), que es muy difícil de revertir o incluso de modificar” (Biekart y Morales, 2001, p. 24). De hecho, Nicaragua “es el país más favorecido por la cooperación en toda América Latina. En el año 2003, el 28 por ciento del PIB de Nicaragua provino de la cooperación” (O’Neill, 2004, p. 25).

3.1. El asociacionismo en Nicaragua

Como antesala del análisis sobre las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, se presenta una breve reflexión sobre el asociacionismo o asociatividad del pueblo nicaragüense con base en la definición planteada en el Informe de Desarrollo Humano de Chile del PNUD, donde se precisa como “aquella organización voluntaria y no remunerada de personas o grupos de personas que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común” (citado por Orozco y Wallace, 2005, p. 8). Primero, es necesario ubicar este estudio geográficamente, dado que el fenómeno de las pandillas se concentra en las ciudades más pobladas del pacífico de Nicaragua. A pesar de que esta es la región cuya población ostenta la mayor influencia directa en las decisiones que determinan el rumbo del país, es la que muestra un menor nivel de asociatividad. Según algunos estudios realizados, “la región ‘Centro-norte’ alcanza un mayor porcentaje de ciudadanos asociados en alguna opción participativa, seguida con cierta distancia por la región ‘Atlántica’ o Caribe y luego por la del ‘Pacífico’, donde Managua se destaca con el nivel más bajo de asociacionismo” (Orozco y Wallace, 2005, p. 10). Otro dato por tomar en cuenta es que “la participación tiende a ser mayor en el campo que en la ciudad: el 68.9 por ciento de todos los entrevistados del campo, a nivel nacional, aceptaron estar organizados, mientras que en las áreas urbanas este porcentaje de ciudadanos es del 65.9 por ciento”. Además, “en el campo se participa con más fuerza en organizaciones religiosas, asociaciones de productores, asociaciones de barrio o localidad y asociaciones de padres de familia, mientras que en el área urbana hay una mayor inclinación a participar en partidos políticos, grupos de ayuda humanitaria y asociaciones de profesionales” (Orozco y Wallace, 2005, p. 12).

En este estudio no se pretende abarcar, de manera detallada, cada una de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua. También es ambicioso asegurar que aquí se presenta una fotografía fiel de su estado y funcionamiento. Sin embargo, se procura presentar las más reconocidas organizaciones del país agrupadas en base a sus objetivos comunes y formas de operar. Las estadísticas del Ministerio de Gobernación, en el año 2001, registraban 1 750 organizaciones de la sociedad civil, entre ONG, movimientos sociales y asociaciones (Fitoria, 2001). Según el investigador costarricense Abelardo Morales, “Nicaragua posee el mayor número de organizaciones sin fines de lucro de toda la región, con un 73 por ciento creadas o inscritas después de 1990” (Fitoria, 2001).

La década de los ochenta también fue prolífica en este sentido. Muchas organizaciones que nacieron en ese tiempo persisten, hoy en día, o son precursoras de las que existen. La mayoría de estas organizaciones surgieron con carácter laboral. La cooperación externa que llegaba al país se volcaba directamente a estas organizaciones populares y gremiales. Las más importantes que aún sobreviven son: la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD), la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), organizadora de una huelga a inicios de 2005 para demandar mejoras salariales para los maestros nicaragüenses, y los peor pagados de Centroamérica; y la Unión Nacional de Estudiantes de Nicaragua (UNEN), que aparece en los medios de comunicación durante sus temporadas de huelga por el 6 por ciento. También surge, en ese tiempo, la Unión Nacional de Empleados (UNE) y algunas organizaciones que ya existían, como los sindicatos de obreros de la construcción (SCAAS), la Unión de Periodistas de Nicaragua (UPN) y la Juventud Sandinista 19 de julio (JS), entre otras. Entre todas, según las cifras oficiales de la época, aglutinaban un millón de personas (Grigsby, 2005, p. 20). De las organizaciones históricas, la UNEN es la

única que aglutina solo a jóvenes, aunque sus líderes no parecen renovarse con la velocidad que se supone para una organización que representa personas que se encuentran en una etapa de su vida que debe durar no más de cinco años.

En el país también han sobrevivido organizaciones que no nacieron para representar a gremios de obreros. Entre ellas, el Movimiento Comunal (MC), el Movimiento Infantil Luis Alfonso Velásquez Flores (MILAVF), la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE) y la Asociación de Promotores de la Cultura (APC), hoy en día “actúan como ONG” (Grigsby, 2005, p. 21).

En el área del agro, mientras la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) “es un híbrido entre central sindical y asociación de propietarios de empresas rurales, y su expresión mejor organizada es la de las mujeres obreras agrícolas” (Grigsby, 2005, p. 21) y la Unión Nacional de Productores Asociados (UNAPA) está formada de manera fundamental por campesino pobres, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) representa “a los medianos y grandes productores campesinos, hoy casi fusionados con la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UPANIC), una organización similar afiliada a los grandes empresarios del COSEP” (Consejo Superior de la Empresa Privada) (Grigsby, 2005, p. 21). En 1990 se fundó la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales (FENACOOOP), que representa a más de la mitad de las cooperativas del país, sector que maneja el 52 por ciento de la producción agrícola del país (ILC, 2005).

De las organizaciones de los ochenta, “la mayoría conserva básicamente intacto el modelo bajo el cual fueron creadas: organizaciones ‘intermedias’ del FSLN y, por lo tanto, con dirigentes que responden a los intereses políticos de la dirección partidaria” (Grigsby, 2005, p. 22). Por otro lado, sobreviven la Central de Trabajadores de Nica-

ragua (CTN), la Central de Acción y Unidad Sindical (CAUS), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Unificación Sindical (CUS), que “siguen sirviendo de mampara política a la derecha, especialmente a los liberales” (Grigsby, 2005, p. 23).

Como paliativo en un país donde los consumidores y clientes se encuentran desprotegidos y son víctimas de atropellos, surgió, hace apenas tres años, la Red Nacional de Defensa del Consumidor, que se encuentra en un estado “entre ONG y organización social”. Integrada por voluntarios, sus luchas han estado presentes en los medios de comunicación. Sin embargo, “su trabajo no está asentado en una vasta organización de base” (Grigsby, 2005, p. 22). Otra organización reciente es la Red de la Sociedad Civil para las Migraciones, que responde también a una realidad que toca a una gran masa de nicaragüenses.

Aunque la etnicidad es un tema que se pasa por alto entre los nicaragüenses, existen, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, comunidades indígenas organizadas en consejos de ancianos y directivas. El movimiento indígena ha centrado sus luchas sociales en el reconocimiento de su derecho a las tierras ancestrales y a la explotación de los recursos locales. Entre estas organizaciones se encuentra la Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), y el Comité Costeño. Entre las comunidades indígenas organizadas en consejos de ancianos y directivas están la de Jinotega, Sébaco, Mozonte, Sutiaba, Monimbó y Matagalpa.

Existen, además, numerosas organizaciones de mujeres nicaragüenses. El Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua, que destacó en la marcha contra el pacto que se realizó en Managua, en junio de 2005, refiere tener “más de cinco décadas de existencia” en las que ha luchado por los derechos de las mujeres del país en cada gobierno y que hace la “demanda de estar representado

en todas las instancias de diálogo y consulta, promovidas por el Estado nicaragüense y, en particular, en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social con el mismo nivel de representación con que el gobierno ha convocado a los representantes de la empresa privada y los sindicatos” (Comunicado del Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua, 2005).

Distante de los movimientos gremiales e indígenas, pero con la misma intención de influir en la política y la economía del país, el más reciente y polémico Movimiento por Nicaragua ha despertado mucha atención, especialmente durante su convocatoria y participación en la concurrida marcha contra el pacto, realizada en junio de este año, en la ciudad de Managua. Se autoproclama como un movimiento patriótico sin afiliación partidaria. Pero para algunos sectores, su oposición a los dos partidos políticos dominantes está motivada por su apoyo a los intereses del gobierno y de la oligarquía. Sin embargo, nadie puede negar que su poder de convocatoria no ha sido pobre. Por otra parte, estratégicamente ha establecido alianza con el Movimiento Autónomo de Mujeres. Según un integrante de este Movimiento, la membresía es de “unas trescientas a cuatrocientas personas” y en una encuesta apareció el “18 por ciento de conocimiento de parte de la población” (Marenco, 2005).

Además de estas organizaciones, existen otras que funcionan como puntos de encuentro entre el Estado y la sociedad civil. El Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), que pretende ser un espacio de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, desempeña el rol de creador de insumos para políticas públicas. Con un propósito similar existe el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).

Representando a las escasas empresas privadas del país, cada día se percibe más la participación del Consejo Su-

terior de la Empresa Privada (COSEP), a través de sus llamados de atención al gobierno. Las cámaras asociadas al COSEP son: la Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN), la Cámara de Comercio de Nicaragua (CACONIC) con 800 socios —el 72 por ciento en el pequeño y mediano comercio (CACONIC, 2005)—, la Cámara de la Pesca de Nicaragua (CAPENIC), la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC), la Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua (CONAPRO), el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE), la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC), la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR), la Asociación de Productores y Exportadores de Productos No Tradicionales (APENN), la Asociación de Avicultores y de Productores de Alimentos (ANAPA) y la Asociación Nicaragüense de Distribuidores de Vehículos Automotores (ANDIVA) (COSEP, 2005).

Los intereses del COSEP y su mensaje al gobierno se expresan en las siguientes declaraciones, en las que pide “a la honorable Asamblea Nacional a promover conjuntamente con el COSEP, leyes de carácter económico, para mejorar el clima de negocios, promover la inversión y la seguridad jurídica, sin crear nuevas cargas impositivas al país... Solicitamos a la Honorable Asamblea Nacional que apruebe el Presupuesto General de la República del 2005, respetando los compromisos adquiridos con los Organismos Internacionales” (COSEP, 2005, p. 1).

3.2. Los organismos no gubernamentales

La Directora Regional para Centroamérica de Trocaire, ONG de la iglesia católica de Irlanda, comentó que los miembros de las agencias de cooperación privada han conformado un nuevo tipo de ONG llamado “mongo”, que en inglés significa “my own ngo”, “mi propia ONG”, para referirse al fenómeno de las “ONG de maletín, las ONG fami-

liares, ONG que son solo un ‘modus vivendi’...” (O’Neill, 2004 p. 23). Esta idea, inspirada en la descontrolada tasa de natalidad de las organizaciones no gubernamentales, se refuerza al observar la gran cantidad de ONG que existe en Nicaragua. Algunas fuentes contabilizaron en el año 2000 aproximadamente 1 800 ONG y asociaciones comunales (Maclure y Sotelo, 2004, p. 88).

En el Directorio ONG de Nicaragua 2004, del Centro de Apoyo a Programas y Proyectos (CAPRI), aparecen registradas 172 ONG nacionales que se dedican a una o a más de las siete principales áreas de acción; 36 se enfocan en el ámbito agropecuario; 38, en el crédito; 29, en la cultura; 41, en los derechos; 16, en los temas étnicos; 58, en la niñez; y 22, en la vivienda. También se registran doce redes que cuentan con membresías que van desde siete organizaciones, como la “Red Nicaragüense del Sistema Tradicional en Salud con Plantas Medicinales y Otras Terapias Alternas”, hasta 400 en la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción⁹, que nació en 1998 a raíz del huracán Mitch. Por relacionarse con el tema que interesa, hay que señalar que existe una Coordinadora Nicaragüense de ONG que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia, que, según el Directorio, aglutina 41 organizaciones. Por su parte, la Red de Mujeres Contra la Violencia cuenta con una membresía de 61 organizaciones. En un apartado especial, el Directorio presenta 236 organizaciones dedicadas al tema de la salud.

También aparecen 80 registros de ONG internacionales, siendo Suiza la más representada con trece organis-

9. En entrevista realizada a la Coordinadora Civil se dio la cifra de 700 ONG; sin embargo, activamente están involucradas 468, cifra basada en la cantidad de votantes que participaron en las elecciones más recientes. Además, la Coordinadora cuenta con alrededor de 130 miembros individuales, de los cuales 88 participaron en las votaciones.

mos, seguida de Estados Unidos con doce, y Alemania con diez. De estos organismos, 29 se desempeñan en el ámbito agropecuario, 27 tocan el tema de la niñez, 16 ven el tema del crédito, 10 trabajan temas culturales, 15 abordan el tema de los derechos, apenas 8 abordan temas étnicos y 12 priorizan el tema de la vivienda. Además de las 172 ONG nacionales y las 80 internacionales enlistadas en el Directorio con sus datos completos, aparecen otras 50 ONG que no proporcionaron datos adicionales.

En el ámbito religioso, es notorio el Consejo de Iglesias Pro-Alianza Denominacional (CEPAD) que tiene su sede en Managua y tiene presencia en 39 comunidades de Jinotega, Matagalpa, Oriente, Nueva Guinea y RAAN. Posee programas de fortalecimiento del poder local, género y desarrollo, pobreza, educación, liderazgo y vivienda (CEPAD, 2005). En la Iglesia católica nicaragüense, cuando el arzobispo era el cardenal Miguel Obando y Bravo, la Arquidiócesis de Managua fundó la Comisión de Promoción Social Arquidiocesana (COPROSA). Lamentablemente es más conocida por sus problemas legales que por sus proyectos. Aparte de estos organismos, en un país donde el asociacionismo religioso es muy popular, es imposible contabilizar todos los grupos juveniles y parroquiales de la Iglesia católica, las sectas que proliferan en los barrios, los “Pare de Sufrir” que se han instalado en los antiguos cines y los grupos asociados a las iglesias Morava, Episcopal, las de tradición Bautista, Pentecostales y Apostólicas.

Ciertamente, en Nicaragua no hacen falta organizaciones de la sociedad civil. Existen para todos los gustos, intereses y necesidades. Más que una expresión de la sociedad civil, se han convertido en una fuente de empleos para un país con pocas alternativas. Por lo tanto, no es raro que para mercadear sus carreras, la Universidad Centroamericana señale las ONG como posibles fuentes de empleo para los graduados de nueve de sus 16 carreras.

Además de las organizaciones mencionadas, existe un abanico de iniciativas de menor dimensión pero con similar o idéntica intención. Comités, asociaciones, redes, comisiones, fundaciones, ONG no cesan de aparecer en las noticias. Hay nuevos grupos de jóvenes que intentan involucrarse en política y se pronuncian a favor de la democracia, grupos de jóvenes ecologistas, un sin fin de grupos de jóvenes organizados en zonas rurales. Sin embargo, las probabilidades apuntan a que la mayoría tendrá poca duración y muy bajo perfil.

4. Sobre las ONG que trabajan con pandillas

4.1. Pandillas atomizadas, dispersas; programas frágiles, aislados

Pese a la abundancia de organismos no gubernamentales que existen en Nicaragua, pocos se dedican exclusivamente al tema de la violencia juvenil. La mayoría que toca este tema lo hace como un componente agregado a una agenda mucho más amplia que, por lo general, enfatiza la pobreza, la salud o la educación. En el sondeo realizado para este apartado se ubican apenas cuatro ONG que, hoy en día, poseen programas diseñados solo para disminuir la violencia juvenil: el Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV), con ocho años de experiencia en el tema; la Asociación Martin Luther King, con seis años; la Fundación Nicaragua Nuestra, con ocho años; y la Fundación Popol Na, con un año de experiencia. Estos organismos trabajan en Managua en los distritos I (Ciudad Sandino), III, V y VI, y entre todos atienden a 15 480 jóvenes.

En relación con los recursos humanos, la mayoría cuenta con cuatro personas que trabajan en el programa. La que más personal tiene dedicado al proyecto cuenta con 12 personas y, en algunos casos, hay solo una persona.

Las fuentes de financiamiento de los programas específicos de violencia juvenil son: CORDAID, Embajada de Holanda, ASDI, de Suecia; las ONG internacionales, agencias multilaterales y empresas privadas no especificadas que brindan pequeños aportes. Del gobierno solo se mencionó al Ministerio de Gobernación como futura fuente. Aparte de estos, existen otras ONG, programas y centros que brindan servicios u oportunidades adecuadas a las necesidades que tienen los jóvenes de las pandillas. Ese es el caso del Centro Juvenil Don Bosco, del Centro Juvenil Acahualinca, de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), y del programa Adiós Tatuajes. Estos tienen presencia en los distritos II, III, IV y V; algunos poseen proyectos en los departamentos, como Adiós Tatuajes y la Asociación Cristiana de Jóvenes. La población que atienden oscila entre los 25 y los 1 500 jóvenes. El personal oscila entre 2 y 41 personas.

Entre los organismos que trabajan temas relacionados se mencionaron las siguientes fuentes internacionales de financiamiento: GTZ, Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos y Democratización en Nicaragua (PRODENI), COSUDE, UNICEF, Salesian Missions, USAID, Fundación W. K. Kellogg, Canadian Food for Children, FISE, Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional, IBW, Banco de Desarrollo Alemán, Austria: Jugend Eine Welt, YMCA, Fundación Graneen, Confederación Latinoamericana de ACJ, Iglesia Reformada, Care Internacional, WMCA y Adiós Tatuajes, de Honduras. Asimismo, se encontró un poco más de apoyo por parte de instituciones públicas: alcaldía de Managua y el Centro PAEBANIC del Ministerio de Educación. También se mencionó la colaboración de la Parroquia Santo Domingo de los Escombros y del Instituto de Acción Social Juan XXIII, de la Universidad Centroamericana.

4.2. De la prevención a la reinserción pasando por la rehabilitación

Con la certeza de que de poco sirve la rehabilitación sin la prevención, la mayoría de las ONG que trabajan en el tema de la violencia juvenil lo hace con un enfoque preventivo. Esto lo dejan claro en sus misiones y objetivos. Sin embargo, en la práctica no omiten cierto apoyo a la rehabilitación y reinserción de las y los jóvenes ya involucrados en pandillas. Aunque ningún organismo se dedica exclusivamente a la prevención, varía el énfasis real que cada uno pone en su proyecto. Todos los organismos que entrevistamos llevan a cabo estrategias cuyos objetivos enfatizan más la prevención que la rehabilitación. Esto se explica porque la prevención es más compatible con la visión que estas instituciones tienen del problema. No obstante, al pedirles una descripción de sus resultados, siempre se menciona el número de jóvenes rehabilitados. Y casi siempre sale a relucir la desarticulación de la pandilla de la zona atendida, hecho que los funcionarios consideran el primer paso para lograr la tranquilidad en el barrio.

Por lo general, los proyectos se componen de una mezcla de charlas, capacitaciones y reuniones preventivas, mediación de conflictos, organización de actividades de esparcimiento y ofrecimiento de becas de estudio a algunos jóvenes. Estas actividades las lleva a cabo el personal de campo, que casi siempre representa apenas una mínima fracción de los trabajadores del organismo y, por ende, es muy limitado. Esta es una seria limitante, ya que la efectividad de las acciones de un programa depende, en gran parte, de lograr una presencia intensiva en el barrio. Tal vez esta falta de personal sea lo que refuerza la visión de que es necesario incorporar a los habitantes de la comunidad. En algunos casos se delega gran parte del trabajo de campo en estas personas, quienes se encargan de invitar

y animar a los demás habitantes del barrio a participar en las reuniones o talleres realizados. Independientemente del efecto positivo que significa impulsar el protagonismo de actores clave de la comunidad, como líderes y maestros, factor decisivo para lograr la sostenibilidad de los efectos del programa, algunas veces, en especial cuando los programas incluyen beneficios materiales, pero poca presencia en el barrio, el grupo “empoderado” filtra estos beneficios y los dirige a sus allegados.

Ahora bien, los proyectos basados en el otorgamiento de becas de estudio o puestos de trabajo a las y los jóvenes, pocas veces logran proveer el tratamiento integral necesario, ya que están dirigidos por la noción de que basta presentar oportunidades para que los jóvenes las tomen y se retiren de la violencia. La mayoría de las veces se comete el error de otorgarles el único estatus de receptores de los servicios derivados de las estrategias que los empleados de las ONG y líderes del barrio decidieron implementar. Muy poco se habla del protagonismo de los jóvenes de las pandillas y nunca se habla de darle protagonismo a la pandilla como grupo. De hecho, para una de las instituciones, la pandilla es una de las razones por las que los jóvenes abandonan el programa.

De manera acertada, las edades de las y los jóvenes atendidos por los proyectos observados van de los 12 a los 25 años. La tasa de deserción oscila entre el 1 y el 50 por ciento, y la razón más mencionada para la deserción es la drogadicción, contra la que poco puede hacer la mayoría de estas organizaciones. Otras causas son los problemas familiares, la persecución de la pandilla, la falta de recursos económicos y la falta de interés en el programa. Sin embargo, la dificultad más mencionada por los entrevistados, para llevar a cabo los objetivos de los proyectos, fue la falta de interés en los talleres. Los logros de estos programas tienen que ver, por lo general, con que los jó-

venes aumentan su receptividad, se les estimula a buscar trabajo, a estudiar y dejar la pandilla.

Los temas de los talleres que se imparten son sobre drogas, violencia y salud sexual. Muchas veces la capacitación para aprender un oficio se otorga como un segundo paso a quienes han sido receptivos en los talleres. Sin embargo, algunas ONG otorgan becas de estudio desde un principio.

4.3. La coordinación en teoría

Los organismos que trabajan en el tema de la violencia juvenil han establecido ciertos vínculos. La naturaleza de este apoyo mutuo consiste en impartir talleres o capacitaciones de un programa a las y los jóvenes beneficiarios de otro programa, realizar eventos en conjunto e intercambiar recursos humanos. En algunos casos, la coordinación es más especializada y complementaria, como cuando un organismo coloca a sus beneficiarios en un centro que cuenta con un programa educativo, experiencia que se convierte en parte del proceso llevado a cabo por la ONG. Este es el caso del CEPREV y del Centro Juvenil Don Bosco.

Aunque sea provechosa para las partes, la coordinación entre los organismos es esporádica y por cortos periodos. La relación podría describirse como de camaradería: organismos que tienen intereses y opiniones afines, y que comparten en eventos especiales. Aunque la única manera de saber a ciencia cierta el nivel de colaboración que existe entre los organismos es por medio del trabajo de campo, queda claro que la colaboración que los dirigentes de algunos organismos dicen tener con otros es más a nivel teórico que práctico. El mejor indicador es que en ninguno de los diseños de los proyectos que se conocieron se especifica el tiempo ni la forma en que otro organismo colaboraría en el proceso.

4.4. Las ONG que trabajan con pandillas y su vínculo con el Estado

Entre las ONG que trabajan en el tema de la violencia juvenil, se cultivan y valoran más las relaciones con entidades estatales que con otros organismos no gubernamentales. La Policía es la más mencionada, seguida del Ministerio de la Familia, la alcaldía de Managua, el Ministerio de Salud, la Secretaría de la Juventud, INATEC y el Ministerio de Gobernación. Este vínculo se da gracias a que algunas instituciones del Estado cuentan con proyectos muy parecidos a los de las ONG, con predominio del enfoque preventivo y el esfuerzo por desarticular las pandillas.

La Policía Nacional, a través de la Dirección de Asuntos Juveniles, sigue un plan netamente preventivo. Considera que, hasta la fecha, como resultado de su programa se ha reducido el índice delictivo y se ha “desmovilizado” a 1 500 jóvenes. Esta dirección ha colocado un delegado en cada Distrito de Policía en Managua. Hoy en día llevan a cabo cuatro programas: Convivencia Comunitaria, No a la Violencia, Prepa Juvenil y Campaña de Prevención de Alcohol y Droga. Las actividades que se realizan en estos programas incluyen las visitas casa por casa, la organización de actividades deportivas, capacitaciones en autoestima, liderazgo, comunicación y relaciones humanas, preparación de promotores juveniles y charlas sobre droga y violencia. Además de esto, se realizan esfuerzos por aumentar el asociacionismo en los barrios, mediante la organización de Comités de Prevención Social del Delito. La Policía también trata de crear vínculos con organismos para conseguir becas de estudio para las y los jóvenes focalizados.

Vale la pena señalar que la disposición de la Policía para colaborar con algunas ONG contrasta un poco con que para muchos oficiales resulta difícil trabajar en coordinación di-

recta con la comunidad. Algunos se sienten contrariados, ya que les parece que trabajar en equipo con los habitantes de los barrios para mantener el orden en la zona, es una imposición que les quita autoridad (Maclure y Sotelo, 2004).

Por su parte, la Secretaría de la Juventud, que atiende 1 500 jóvenes al año, posee un Programa de Prevención y Atención a la Violencia Juvenil. El éxito del proyecto se atribuye a la disminución de los índices de violencia entre un 60 y 80 por ciento. Su trabajo consiste en capacitar a padres de familia, visitar los hogares y brindar terapia familiar y educación para la vida.

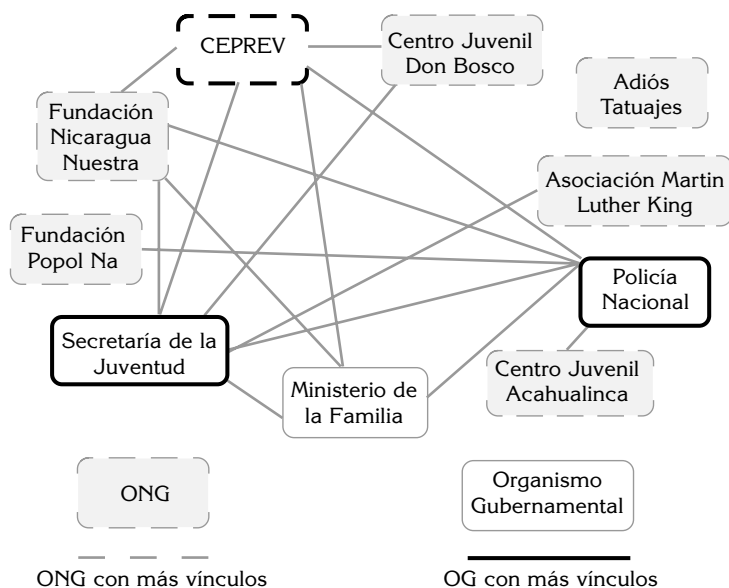
Por el lado del Ministerio de la Familia, este posee el Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo (PAINAR) que funciona en tres sucursales: la oriental, que atiende a 635 jóvenes; la occidental, que atiende a 753 jóvenes; y la central, que atendió a 2 273 jóvenes en 2004. Nunca se sabe cuántos jóvenes abandonan el programa. Además, realizan escuelas para padres, dan consejería familiar, organizan clubes de adolescentes, brindan talleres de manualidades, carpintería, belleza, repostería, y corte y confección.

Además de lo asignado dentro del presupuesto de la República para cada una de estas entidades, los proyectos para jóvenes en riesgo son nutridos económicamente por fuentes similares a las que apoyan a las ONG; además gozan de mayor popularidad entre los multilaterales. La Secretaría de la Juventud es financiada por el BID, el PNUD y el UNFPA; el Ministerio de la Familia, por los Gobiernos de Holanda, Finlandia y China, la UNICEF, la OIT y Save the Children, Noruega; la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional por Save the Children, Plan Internacional, la GTZ, el DFID, el Grupo Fénix y la empresa privada.

Las ONG más mencionadas como aliadas de los proyectos de estas entidades son CEPREV y Nicaragua Nues-

tra. Los que dicen tener lazos con más ONG son: la Secretaría de la Juventud y la Policía. Para estas entidades, las coordinaciones entre sí son más abundantes. También existen vínculos de colaboración con entidades estatales que no tienen proyectos específicos con pandillas. La Policía los tiene con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. La Secretaría de la Juventud tiene vínculos con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), el Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes (INJUDE), el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), el Ministerio de Gobernación y las alcaldías. El Ministerio de la Familia tiene lazos con MINSA, MECD, Comisaría de la Mujer y las alcaldías.

Para visualizar los vínculos de colaboración entre las ONG que trabajan con jóvenes en pandillas y entre estas y las entidades estatales clave, observe la siguiente ilustración:



5. Las mejores prácticas existentes, vacíos y propuestas

Puesto que los organismos nicaragüenses que tratan el tema de las pandillas no se diferencian entre quienes trabajan con la rehabilitación y quienes lo hacen con la prevención, es necesario dejar claro que en este estudio no se pretende determinar cuál de estos dos enfoques logra mejores resultados. En la práctica que realizan estos organismos, la prevención siempre va acompañada de la rehabilitación y viceversa. Esta tendencia ha sido muy acertada, ya que no se puede ver a los jóvenes activos en las pandillas como personas desconectadas de los jóvenes no activos y viceversa. De manera atinada, quienes trabajan con pandillas han logrado ver el fenómeno como producto de todo un sistema que lo propicia y lo reproduce. Quienes mejor lo han comprendido se han dado cuenta de que hace falta transformar el comportamiento de distintos sectores de la sociedad nicaragüense, desde los periodistas hasta los policías y los maestros, y no solo a las personas que habitan los barrios junto con los pandilleros.

Un sesgo, que tanto la sociedad civil como el gobierno han tenido al tratar el tema de las pandillas, es ver solo su lado negativo y cerrar la puerta a toda posibilidad de reorientar las actividades del grupo sin desintegrarlo. Esto ha provocado que, en el diseño de los programas, nunca se contemple invertir un poco de esfuerzo en analizar qué sucede con la o el joven después de la pandilla. Como siempre se asume que el joven dejará sus actividades delictivas al dejar la pandilla, o que un barrio se convertirá en un sitio más seguro sin la pandilla, se le quita atención a aquellos jóvenes que, sin cambiar su situación de marginación ni su cultura violenta, han quedado sin el respaldo y la seguridad que les daba la pandilla. Investigaciones anteriores (Rocha y Bellanger, 2004) han constatado que el joven

que deja la pandilla sin tener otro asidero, recurre con facilidad al crimen organizado. Esta idea es reforzada por el hecho de que en el barrio San Judas, de Managua, la pandilla desapareció y la mayoría de las y los jóvenes que la integraban formaron un cártel en el barrio¹⁰.

En dicho barrio había existido un programa especial de la Policía Nacional, en alianza con un organismo de la sociedad civil. El proyecto consistió en reuniones con padres de familia y entrega de becas de estudio y equipo deportivo que nunca llegó a manos de los pandilleros. En apariencia, la Policía no se percató de que quienes se involucraron en el programa fueron personas desligadas de los pandilleros que ni siquiera vivían en el mismo sector. En palabras de la entrevistada: “nosotros nos salimos porque vimos que se apoderaron los más buitres y de nada le iba a servir a los pandilleros ese programa”.

Queda claro que hacen falta programas participativos que creen vínculos directos con las y los jóvenes y otorguen importancia a sus opiniones y su sentir. Una etapa previa en todos los proyectos debe ser conocer a los jóvenes y discutir con ellos sus preocupaciones y lo que desean en su vida. Esta etapa fue tomada en cuenta en el proyecto de la Fundación Popol Na, la cual inició con el establecimiento de una línea de base que se elaboró con insumos obtenidos a través de encuestas, entrevistas y grupos focales con los jóvenes. También los proyectos en los que se establece una relación cercana entre los jóvenes y los funcionarios logran rescatar los gustos y opiniones de los jóvenes y, si son lo suficientemente flexibles, logran adecuar su programa a lo que el grupo o la comunidad considera como prioridades.

10. Entrevista con un habitante del barrio San Judas (18 de agosto de 2005).

5.1. Decir no a la fórmula mágica

Contrario a lo que muchas personas piensan, no existe una receta que se aplique para resolver todos los casos de violencia de pandillas. Por lo tanto, hasta una experiencia ya validada puede no ser la adecuada en un caso nuevo. Además, lo que necesita aprender la gente de un barrio puede ya saberlo la gente de otro barrio, gracias al trabajo de una ONG que los visitó en el pasado. Por lo tanto, pensar de antemano que ya se sabe lo que se debe hacer para disminuir la violencia de la pandilla en un barrio no es conveniente.

El caso de Nicaragua es especialmente representativo en este aspecto, ya que las pandillas, sus situaciones y sus intereses son tan diversos, que mientras a un grupo le hace falta una cancha deportiva en su barrio, a otro le traería muchos problemas. No solo los símbolos y los apoyos varían de una pandilla a otra, también el tipo de respaldo que el grupo le otorga al individuo o el vacío que suple. Por ejemplo, en el país existe desde una pandilla de ciclistas, en el barrio San Judas, hasta una pandilla formada solo por homosexuales en la ciudad de Masaya¹¹. Por esta razón, aunque las metodologías validadas por una ONG resultan muy valiosas por ser ejemplos de experiencias que pueden enriquecer el trabajo de otro organismo, no deben ser consideradas de antemano como un modelo por seguir al pie de la letra.

5.2. El trabajo con la comunidad, pros y contras

La mayoría de los programas involucran de manera activa a la comunidad con la intención de incidir de forma duradera en la dinámica social de la población focalizada.

11. Testimonio de distintos informantes.

En algunos casos, esta participación se realiza con muy buena voluntad y se logra ver una mejoría en las relaciones familiares y entre vecinos, incluso se logra un cambio de actitud hacia los jóvenes por parte de los adultos y hacia temas como la paternidad responsable por parte de los jóvenes. Sin embargo, en las entrevistas salió a relucir que lo que predomina en Managua es la comunidad apática, en algunos casos, agobiada por los problemas, incrédula o incluso interesada. De manera inevitable, en comunidades donde predomina la pobreza extrema, la ONG se convierte en una posible fuente de recursos; por lo tanto, si no se explica bien el sentido del trabajo que esta realiza y no se enfatiza bien a lo largo de todo el proceso cuáles son los verdaderos beneficios, la comunidad ofrece involucrarse en el proyecto como un aporte a cambio de la obtención de beneficios materiales. Como resultado, algunas comunidades que han sido focalizadas en forma recurrente por las ONG se vuelven incrédulas y menos colaboradoras.

Otro efecto de doble filo del trabajo con la comunidad es que aunque, por un lado, se le ayude a la o al joven a mejorar sus relaciones familiares y vecinales, a los padres a manejar mejor la relación con sus hijos y a la comunidad, en general, a tomar las riendas y producir cambios deseados, la mayoría de las veces no se trabajan los prejuicios generacionales y a los jóvenes se les refuerza la actitud pasiva y la necesidad de que otros resuelvan sus problemas.

5.3. Contar con un personal adecuado

No se puede ignorar que la labor con pandilleros y otros habitantes de un barrio es de mucha intensidad. De manera que si un programa solo cuenta con una persona para atender a más de 100 jóvenes, será difícil que logre alcanzar sus metas. En algunas ONG, existe la tendencia de

contratar la menor cantidad posible de personal para estos proyectos y trabajar con voluntarios de los barrios. Por ejemplo, la Fundación Nicaragua Nuestra trabaja con una red de voluntarios que son quienes le dan sostenibilidad al programa.

Lo que no se debe perder de vista en el trabajo con pandillas es que si la presencia de los actores de las ONG es esporádica y muy leve, es muy difícil que las y los jóvenes se comprometan con un programa. Los organismos que poseen suficiente personal y logran una presencia constante en los territorios atendidos, además de evitar la mala distribución de los servicios que aportan, logran un mejor entendimiento de la situación del barrio en particular. Los mejores resultados se observan en los programas que incluyeron un sistema de visitas periódicas a las casas de los pandilleros, labor realizada siempre por personas que demostraban tener una vocación especial. Este trabajo lo desarrollaron algunas ONG (CEPREV) y algunos organismos del gobierno (Secretaría de la Juventud y Policía Nacional). En el caso de las entidades gubernamentales, esta situación tiene un lado negativo: al recaer la mayor parte del trabajo en una o unas cuantas personas, el proyecto se viene abajo cuando el empleado más involucrado es removido del puesto.

Otro aspecto por considerar sobre la necesidad de contar con un buen personal es que, de manera inevitable, la mayoría de las personas basan el trato a los pandilleros en prejuicios predominantes en la sociedad. Por lo tanto, la mejor manera de relacionarse con los jóvenes solo se aprende con la experiencia. Aunque hay que reconocer que las ONG procuran contratar personal con profesiones afines y adecuadas al trabajo que se realiza personalmente con este sector y capacitarlos de manera exclusiva para ese contacto, los trabajadores de las ONG que cuentan con más años de experiencia en el tema y enfatizan su presencia en el ba-

rrio, tienen un mejor entendimiento de la situación y no se dejan llevar por los prejuicios. Esto es percibido por los beneficiarios, pues responden de manera muy positiva.

El caso del personal del CEPREV es muy ilustrativo, dado que el tipo de relación de camaradería que las psicólogas y demás miembros del equipo han logrado desarrollar con las y los jóvenes de las comunidades ha demostrado ser de gran valor para ellos. Mostrando cierta similitud con el efecto que han logrado algunos esfuerzos de prevención de la violencia en los barrios pobres de Pelotas, Brasil (Béhague, 2005), esta relación de los jóvenes con el personal del CEPREV se ha convertido en una experiencia de aprendizaje, en la que descubren cómo manejarse en el ámbito institucional y social que los rodea, mientras aprenden sobre machismo, violencia y prejuicios.

5.4. Los talleres, los más recetados

A menudo, los proyectos diseñados contienen una buena dosis de los talleres y/o las capacitaciones, que tratan temas que el Ministerio de Educación, por órdenes del gobierno, ha prohibido tratar en las escuelas públicas, el tema de la sexualidad en particular. También se tocan temas minimizados en los programas, como la violencia y los derechos humanos. Sin embargo, cuando los talleres se convierten en una especie de segunda escuela donde las y los jóvenes participan de manera pasiva, es difícil que absorban los conocimientos impartidos y quizá nunca hagan la “tarea”. Por lo tanto, los talleres por sí solos no son suficientes. Si lo fueran, la situación de violencia y el índice de embarazos en las adolescentes en el país sería totalmente distinta, gracias a tener una juventud tan enfocada en su asistencia a los talleres.

Hay que reconocer que estos organismos llenan, por medio de sus talleres, un tenebroso vacío educativo. No

obstante, el taller debe ir acompañado por acciones complementarias. Por lo general, estas son de índole deportiva y nunca se incluyen actividades con un tinte de conciencia social. ¿Por qué no crear un espacio de discusión para encontrar soluciones a problemas concretos que se viven en el barrio? En este aspecto, la Fundación Popol Na ha dado pasos importantes, ya que a través de sus reuniones ha tratado de potenciar la capacidad de las y los jóvenes para evaluar su situación y buscar soluciones organizadas (Popol Na, CISAS, CIES, 2004).

Otra característica de los talleres es que pocas veces trascienden lo meramente informativo. En gran parte, esto se debe a que se requiere de un personal con cierta calificación para poder tocar temas psicológicos, como las relaciones humanas y la paternidad y maternidad, o temas más especializados como el género y el machismo. Los organismos que cuentan con psicólogos y, a la vez, tienen fuerte presencia en el barrio, suelen realizar muy bien este trabajo y aportan al desarrollo emocional de las personas, no solo a un aumento de conocimientos. Tal es el caso del CEPREV. Vale la pena señalar también una característica única de los talleres del CEPREV: imparten sus talleres a distintos sectores clave de la población, como periodistas, maestros, policías, etc., y no solo a las y los jóvenes pandilleros por separado. A los talleres se invita a todos los habitantes del barrio y a toda persona que quiera acudir sin importar su procedencia. La ventaja de haber creado un espacio mixto está en el acercamiento entre los pandilleros y otras personas, oportunidad que quizá nunca se les ha presentado.

5.5. La ausencia de alternativas de protagonismo y expresión artística

La tendencia a no ver a las y los jóvenes como generadores de su propio cambio y depositar las responsabilida-

des en los adultos de una comunidad va acompañada, consciente o inconscientemente, por el esfuerzo de disminuir el perfil del que estos jóvenes gozan en su barrio. El rol pasivo que se les otorga en la mayoría de los proyectos obedece a la concepción cultural, expresada hace algunos años por un ex ministro de Educación, de que los jóvenes solo deben dejarse guiar. La estrategia de formar promotores juveniles, como lo hace el CEPREV, la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía y el Ministerio de la Familia, les brinda a ellos y a ellas la oportunidad de sentirse importantes en su barrio. En el caso particular del CEPREV, los jóvenes aprenden en los talleres a desarrollar sus propias formas de expresión, habilidad clave para erradicar la necesidad de recurrir a la violencia.

El interés de los jóvenes en los talleres aumentaría si en estos se destacara un poco más su participación. Al confinarlos al deporte y el estudio, al mismo tiempo se les niega destacarse en otros ámbitos. Nunca se aprecia el arte que se produce en las pandillas y sus símbolos se estigmatizan. Nunca se proporcionan espacios para demostrar las habilidades de quien pinta los mejores *graffiti*, compone las mejores canciones de *reggaeton*, baila mejor o hace los mejores tatuajes. De hecho, todo lo que tenga que ver con la pandilla es rechazado y vinculado a las actividades delictivas que se realizan en esta. También se subestiman los liderazgos que se han desarrollado en la pandilla, que tras ser encauzados hacia actividades productivas resultan muy beneficiosos y mantienen al joven concentrado en una meta. El nivel de rehabilitación se mide atendiendo a qué tan olvidadas están estas actividades y los gustos propios del pandillero. Se priva al pandillero de algo que el resto de la juventud hace con toda libertad, utilizar símbolos para nutrir su identidad.

Para cubrir el vacío artístico, los organismos que trabajan con pandillas podrían aliarse con artistas locales. En

Managua existen algunas ONG que promueven el arte como una herramienta educativa, tal es el caso del Teatro de Títeres Guachipilín. Dicha organización ha preparado espectáculos especiales para capacitar a maestros en el uso de los títeres en la educación. También han impartido talleres a los niños para enseñarles a expresarse a través de los títeres, herramienta que puede ser de mucha utilidad especialmente en casos de niños que han sufrido de abuso. La metodología de trabajo de Guachipilín incluye la participación de los habitantes de los barrios en el montaje de las obras. En el caso del Centro Juvenil de Acahualinca, su metodología “de joven a joven” le ha permitido a los participantes ser algo más que monitores voluntarios. Ellos se convierten en los encargados del montaje de las actividades realizadas en el centro y de cuidar el mobiliario, los juegos de mesa, los materiales de los talleres y el equipo deportivo. Gracias a este enfoque, además de ser reproductores de lo que aprenden en los talleres, los jóvenes desarrollan su capacidad organizativa y el sentido de la responsabilidad.

5.6. Abrir espacios para las y los jóvenes

En una ciudad en proceso de agudización de la segregación espacial, provocada por la construcción de enclaves intercomunicados para las clases altas y excluyentes para las clases bajas (Rodgers, 2005), es inevitable que la localización de las oficinas de las ONG que trabajan con pandilleros incide en su efectividad. Apenas tres de las seis ONG estudiadas se localizan en los barrios o en zonas adyacentes y son de fácil acceso para los jóvenes. Esto provoca que la ONG funcione como visitante: sus funcionarios llegan al barrio cuando se realiza el taller, pero los beneficiarios no pueden devolver esa visita, ya que tendrían que disponer de recursos para movilizarse, incluso es posible que los jóvenes nunca se hayan aproximado a Altamira, Boleña, Villa Fontana, etc., zonas donde están localizadas las

oficinas de algunas de estas organizaciones. Esto se agrava por el hecho de que ser pandillero significa estar atrapado dentro de un territorio.

Otro efecto de la segregación en Managua es que los jóvenes cuentan con pocos lugares para divertirse o simplemente cambiar de ambiente. Los barrios donde viven no tienen áreas verdes, mucho menos canchas de algún tipo. Esto se agrava por la dificultad para salir del barrio. Aunque en Managua ni los barrios de clase media cuentan con parques, sus habitantes pueden acudir a los centros comerciales construidos en zonas cercanas a sus hogares. El acceso a estos sitios tan populares entre la juventud queda vedado para los jóvenes pandilleros. Por ende, es necesario que los programas intenten crear espacios para ellos, mediante la facilitación de su traslado por la ciudad y a otros sitios fuera de su barrio. Este vacío lo llenan lugares como el Centro Juvenil Don Bosco y el Club Juvenil de Acahualinca, sitios cuyo propósito no es la rehabilitación de pandilleros, sino la procuración de un servicio que puede ser complementario a los proyectos de otras ONG, y de espacios neutrales y seguros. La mejor prueba de la necesidad de contar con más centros como estos en las ciudades con problemas de violencia juvenil, es que los jóvenes de las pandillas acuden a ellos por iniciativa propia y, en general, acatan las reglas del lugar.

5.7. La necesidad de evaluar las experiencias

Evaluar la efectividad de un programa es una práctica poco difundida. Esto debería instituirse, ya que muchas veces se habla de un “modelo preventivo” al que se le atribuyen maravillas que no se pueden comprobar. En el caso de los programas que se enfocan en el otorgamiento de oportunidades de estudio, siempre se tiene la cifra de cuántos jóvenes fueron becados, pero no hay manera de

conocer cuántos culminaron sus estudios, o si fueron evaluados y titulados al final. Esta falta de evaluación ocurre, por lo general, con las instituciones del Estado; las ONG han invertido más tiempo y esfuerzo en sistematizar, evaluar y compartir sus experiencias.

Por otro lado, cuando las experiencias son evaluadas, esta se realiza estrictamente de manera cuantitativa. La parte cualitativa, que los funcionarios describen con facilidad, pocas veces sale a relucir en los informes. En este punto vale la pena preguntarse si este sesgo es propiciado por los financiadores. Ahora bien, un hecho que impide una evaluación más profunda es que para evaluar aspectos como la disminución de la violencia intrafamiliar, se requiere de la construcción de cierto nivel de confianza con las personas. Las ONG como el CEPREV y la Fundación Popol Na han logrado incluir este tipo de evaluaciones más cualitativas y profundas.

Asimismo, en estas evaluaciones está ausente la opinión de las personas focalizadas por los proyectos. De las ONG analizadas, solo dos incluían, en la sistematización, la opinión de las y los beneficiarios de los proyectos. Por supuesto que no hay cabida para las opiniones negativas.

5.8. Lo más efectivo: la verdadera colaboración

En vista de lo argumentado en los acápites anteriores, la clave para disminuir la violencia ejercida por la juventud en pandillas podría estar en programas como el del CEPREV, que atacan la cultura de la violencia sin enfrasearse en el tema específico de abandonar la pandilla. Además, un programa que no se limita al grupo de la pandilla logra mayor incidencia, ya que se toca el tema de la violencia intrafamiliar, problema que, según los datos recavados por todos los programas analizados, enfrenta un alto porcentaje de jóvenes de los barrios. Para disminuir la vio-

lencia de una zona, se debe transformar la cultura. Incidir en la cultura es algo que no se logra mediante la segmentación de una comunidad y tampoco con la información brindada en un taller. La atención a toda la familia y no solo al pandillero es una estrategia necesaria. El diseño de un programa que articule varios organismos para lograr la puesta en marcha de un programa multifacético podría tener un efecto más duradero y completo.

Por otro lado, la colaboración entre organismos es vital, ya que ningún programa puede proveer todo lo que una o un joven necesita para sentirse respaldado y decidirse a dejar la violencia. Impartir talleres y enseñar oficios no es suficiente si no se propicia un entorno que estimule a cambiar el estilo de vida. Por lo tanto, trabajar solo con la pandilla no es lo mejor. Ahora bien, involucrar a la comunidad sin saber llevar bien esa participación puede tener un efecto contraproducente en el proceso que pretende involucrar al joven. La drogadicción es claramente un problema con el que se enfrentan los organismos y ante el cual se sienten débiles. Es muy difícil buscarle empleos a jóvenes que están tan estigmatizados. Y, por último, ¿qué se está haciendo para abrir espacios en la sociedad para las y los jóvenes de los barrios marginados?

Es obvio que ningún programa podría contemplar todos estos aspectos que marcan la vida de un joven. La respuesta a esto está en la creación de vínculos de colaboración verdaderos. Por ejemplo, mientras un organismo continúa impartiendo los talleres de su especialidad, se podría involucrar a los jóvenes en las actividades que se organizan en el Centro Juvenil Don Bosco. Programas como Adiós Tatuajes se convertirían en un aliado clave para ayudarles a conseguir un empleo. Quienes tengan la disposición de abandonar las drogas y soliciten ayuda, podrían ser colocados en algún centro de rehabilitación, como la

Fundación DIANOVA y el Centro ODERA¹². Alimentar la imaginación a través de la puesta en escena de espectáculos, como el del Teatro de Títeres Guachipilín, podría ser clave para cultivar la buena convivencia y mantener el interés de las y los jóvenes en los programas.

Una manera de abonar la colaboración, tan necesaria entre las ONG, es a través de una participación más efectiva en las redes ya establecidas. Aunque estas no estén trabajando de manera directa el tema de las pandillas, las ONG que han priorizado el tema podrían ponerlo sobre la mesa.

En relación con lo anterior, la Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que Trabajan con la Niñez y Adolescencia, fundada en 1992 y que aglutina a 44 organizaciones¹³, posee una Comisión de No Violencia en la que participan 16 organizaciones¹⁴, cuyo propósito es erradi-

12. DIANOVA es una red asistencial de escala internacional dedicada a brindar asistencia a personas con problema de drogodependencia. Cuenta con 15 centros alrededor del mundo, ocho en Europa y siete en América; en Centroamérica, solo en Nicaragua. Ha atendido a ex pandilleros y ha tenido resultados exitosos. Por su parte, el centro ODERA fue fundado en 1995, se localiza en el departamento de Carazo; es un centro independiente que atiende a un promedio de 50 personas y ha atendido a jóvenes ex pandilleros; sus resultados han sido exitosos.

13. También se cita la cifra de 56 organizaciones, comunicada por un funcionario de CODENI.

14. Asociación La Amistad, Asociación Mary Barreda, Centro de Apoyo a Programas y Proyectos (CAPRI), Centro de Educación y Comunicación Popular (CANTERA), Centro Nicaragüense de Promoción de la Juventud y la Infancia, Dos Generaciones, Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), Casa Alianza, Centro de Servicios Educativos en Salud y Medio Ambiente (CESESMA), Comunidades Eclesiales de Base, Fundación de Protección de Derechos de

car la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Se han realizado esfuerzos por lograr integración entre los organismos para alcanzar cierto nivel de articulación en los proyectos. Asimismo, se procura mantener vínculos con el Estado a través de su participación en el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA)¹⁵, la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (CNEPTI), la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia, La Red de Mujeres Contra la Violencia, La Coordinadora Civil, el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua, el Movimiento Pedagógico Nacional, la Comisión Nacional Pro Lactancia Materna y la Coordinadora Subregional de ONG que trabajan con la Niñez, todos ellos integrados por instituciones públicas y privadas. La mayor oportunidad que brinda la participación en CODENI es la posibilidad de entrar en con-

Niñas, Niños y Adolescentes Infractores de la Ley y su Inserción Social (FUNPRODE), Fundación Xochiquetzal, Fundación DIANOVA, Instituto de Promoción Humana/ Managua (INPRHU), Programa de Adolescentes y Jóvenes PAJ-SI MUJER, Proyecto Miriam y Visión Mundial.

15. Adscrito a la Presidencia de la República, es presidido por el Presidente de la República, representado por la Primera Dama de la República. Dicho Consejo está formado por un delegado de cada una de las siguientes instancias: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Familia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Cruz Roja Nicaragüense, COSEP, tres representantes de CODENI y un representante de las niñas, los niños y adolescentes (no queda claro cómo se seleccionan estos representantes).

tacto con el gobierno por medio de las vías oficiales. No obstante, es importante recalcar que el tema de las pandillas está ausente de sus prioridades y que los organismos que tratan el tema de las pandillas están ausentes de la lista de miembros de CODENI.

Además de estas colaboraciones entre las ONG, es de suma importancia tornar la mirada y abrir las posibilidades al establecimiento de colaboraciones con escuelas, iglesias y otras organizaciones de importante presencia en el barrio. Es difícil comprender por qué no se ha recurrido a los maestros para reproducir en las aulas los temas de los talleres que imparten las ONG. En los esfuerzos de captación de los jóvenes también es crucial la escuela y sus maestros, pues son decisivos en lograr la reintegración de estos al sistema educativo. Hay casos ejemplares, como el de la escuela de Villa Libertad, donde la directora, por iniciativa propia, organizó la comunidad en un Comité de Acción Social, el cual se dedicó a visitar a los pandilleros a sus casas y logró convocarlos para establecer un diálogo con el resto de la comunidad. A cambio de que la pandilla respetara la escuela, la escuela les ayudó a organizar actividades recreativas, a recolectar fondos y, lo más importante, logró ubicar a varios nuevamente en la escuela. Gracias a este esfuerzo, algunos jóvenes lograron terminar el bachillerato (Maclure y Sotelo, 2004).

6. Cómo y para qué se asocia la sociedad civil nicaragüense

Antes de proceder a analizar la posibilidad de que las ONG que trabajan con pandillas evolucionen para formar un movimiento social o grupos de presión, es necesario caracterizar las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, ya que las primeras no son un caso particular. Más que promover la participación ciudadana para encon-

trar soluciones a los problemas, las organizaciones de la sociedad civil promueven el debate público de ciertos temas. Por ejemplo, se ve con claridad que la Coordinadora Civil, el CODENI y la Red de la Sociedad Civil para las Migraciones tienen el propósito claro de incidir, por medio de comparecencias públicas, comunicados y propuestas, en la creación de políticas públicas que respalden los derechos de la población. Sin embargo, su base, es decir, el nivel de apoyo activo que reciben de parte de las ONG que oficialmente aglutinan, es muy pobre. De manera constante, los medios reportan sus acciones promovidas por las mismas personas, unas dos o tres en cada red, que parecen estar luchando solas todo el tiempo. Es probable que estas redes de ONG deban evaluar su papel para saber si deben modificar su forma de trabajar para aumentar el interés de sus miembros. Un funcionario de una ONG comentó que ya no son parte de la Coordinadora Civil porque “no había actividad productiva” en ella.

En el país también “predomina un tipo de asociatividad orientado más bien a la satisfacción de necesidades personales o de la familia, y hay menor presencia y espacio para un ‘asociacionismo crítico’... orientado a la construcción de ciudadanía” (Orozco y Wallace, 2005, p. 26). Esto evidencia que la mayoría de quienes están asociados encuentran su motivación en la posibilidad de la obtención de recursos adicionales a corto plazo, no en la posibilidad de realizar cambios estructurales a largo plazo. Esto explica la tendencia de los nicaragüenses a participar en asociaciones de obreros, especialmente si están ligadas a algún partido político clientelista, o a asociarse en grupos religiosos, fuentes de apoyo moral inmediato.

A pesar de estas tendencias, el asociacionismo en Nicaragua no está muerto, especialmente el religioso. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Aspiraciones, el 50.2 por ciento de los nicaragüenses del área urbana per-

tenecen a algún grupo religioso (Orozco y Wallace, 2005, p. 14). Esto muestra un gran potencial en ese ámbito que no es considerado por los donantes internacionales y muy poco por las ONG nacionales y ministerios del gobierno. Incluso la Policía podría aprovechar este tipo de asociacionismo. Por otro lado y según los datos de la misma encuesta, aunque las asociaciones de barrio no figuran entre las más mencionadas, quienes participan en ellas lo hacen por razones altruistas, disposición que también debería ser aprovechada y retribuida.

El fenómeno de las pandillas, a pesar de ser un tema que recibe amplia cobertura en los medios de comunicación, se limita a los barrios pobres de algunas ciudades de Nicaragua y, por lo tanto, no afecta, de manera directa, a la mayoría de las personas asociadas a organismos con incidencia en el gobierno. Si se considera que “las causas estrictamente altruistas representan alrededor de todas las motivaciones para participar en algún grupo o asociación”, mientras que “‘el gusto’ concentra la mayor parte de las razones” (Orozco y Wallace, 2005, p. 17), se deduce que el tipo de asociatividad que podría existir, en Nicaragua, para combatir la violencia de las pandillas, puede surgir entre quienes se encuentran en contacto directo con esa necesidad. Por ende, se podría deducir que un movimiento social o grupo de presión que trate el tema de las pandillas podría provenir únicamente de los mismos barrios o de alguna ONG con fuerte presencia en la zona.

6.1. Con las pandillas, entre el trabajo de hormiga y el mucho abarcar

Para comprender mejor el trabajo que realizan las ONG, hay que ver cómo se sitúan en relación con el trabajo que está realizando el Estado. En cuanto a discurso y perspectiva, para la sociedad civil preocupada por el tema no hay

nada que desafiar ante el Estado. En Nicaragua, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales parecen estar en total acuerdo respecto al manejo que se le debe dar al problema de las pandillas. Con base en los objetivos, las metodologías, misiones, visiones, etc. expresadas en sus informes, se podría decir que, al menos en teoría, la sociedad civil y los entes gubernamentales que trabajan con pandillas lo están haciendo de forma paralela. Por lo tanto, entre la sociedad civil del país no es probable que surja la necesidad de cambiar las ideas que el Estado tiene sobre los jóvenes de las pandillas, pues son casi idénticas. Coinciden en que hay que desarticularlas, en que hay que llamar a los pandilleros “jóvenes en riesgo”, en que la prevención es clave para remediar este fenómeno y que debe privilegiarse sobre la represión, en que el fenómeno se origina en la pobreza y que es reforzado por la cultura, en que hay que educar a las y los jóvenes en temas como las drogas, la violencia, la sexualidad y las relaciones familiares; en que hay que enseñarles oficios y brindarles oportunidades deportivas, y en que es necesario trabajar con las familias. Finalmente, coinciden en aborrecer las políticas de cero tolerancia que han sido aplicadas en otros países.

Esto no quiere decir que no existan algunas diferencias. La principal es la escala; en tal sentido, las ONG abarcan áreas mucho menores que las entidades públicas. La Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional, el Ministerio de la Familia y la Secretaría de la Juventud tienen la ventaja de contar con personal colocado en distintos sectores de la ciudad de Managua y otras ciudades del país. Además, es su deber cubrir toda la población que requiera de asistencia. No obstante, aunque se extienden más, no tanto como deberían, parecen abarcar mucho, pero apretar poco. Raras veces logran una presencia más intensa que la de las ONG. El nivel de especialización y preparación del personal de las ONG es mayor y la cali-

dad del trabajo de quienes trabajan para el Estado como enlaces en los barrios depende, en gran parte, de su vocación personal. En cuanto a forma de trabajo, algunas ONG, por contar con burocracias más eficientes, promotores mejor pagados y un pasado de bonanza, poseen metodologías un poco más sistematizadas o elaboradas. Algunas hasta se han convertido en referentes nacionales sobre el tema de violencia juvenil.

Estas diferencias han moldeado la percepción mutua de quienes tratan el tema desde los dos sectores distintos. Según un funcionario del programa del Ministerio de la Familia, “la gente de los ONG solo buscan protagonismo, prometen y prometen cosas y la gente se queda defraudada esperando porque después ellos se van”. La posibilidad de un verdadero trabajo en equipo se ve imposibilitada por razones de economía política, lo que explica la poca voluntad de colaborar en forma estrecha. La clave está en la proveniencia del financiamiento. Por ejemplo, en cuanto a fondos se refiere, la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía y la Secretaría de la Juventud funcionan como ONG. Prácticamente se tiene una sociedad civil que debe competir con el Estado en obtención de fondos. Algunos entrevistados expresaron con claridad que les faltan fondos debido a que estos se dirigen más hacia la Policía Nacional y menos a los organismos que trabajan en prevención.

En lo que la sociedad civil podría opinar y presionar y no lo hace, es en que se debe evitar, a toda costa, la posibilidad de entrar en los programas regionales de persecución de pandilleros que se han propuesto en reuniones a nivel centroamericano. Y algo que no se menciona es la “doble personalidad” de la Policía, cuyos altos mandos promulgan los derechos humanos y el trato integral de los jóvenes en pandillas, pero, en la práctica, cada oficial o jefe de sector, si lo desea, puede optar por la represión y el maltrato hacia ellos (Rocha, 2005a). La pregunta clave sería

si la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional depende más de la cooperación externa que de la política interna ligada a la necesidad de integración centroamericana, y cuánto tiempo duraría la tendencia.

La más reciente inyección de fondos para colaborar con este tema hizo que el Ministerio de Gobernación entrara en escena. Un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por 7 210 000 dólares, otorgado a Nicaragua para utilizarlo en un programa para reducir la violencia y delincuencia juvenil en once municipalidades del país¹⁶, intenta contribuir a incrementar la seguridad ciudadana. Se cree que el programa “elevará la efectividad de las instituciones a cargo de la seguridad ciudadana, incrementará el nivel de integración social entre los jóvenes y reforzará la responsabilidad municipal y comunitaria” (BID, 2004)¹⁷. Se anuncia que esta prevención incluirá la educación en valores y oficios, la capacitación laboral y la promoción del empleo juvenil, los deportes y el uso positivo del tiempo libre. Además, “el proyecto alentará la coordinación de información e iniciativas entre las instituciones públicas que trabajan en coexistencia y seguridad ciudadana y promoverá la participación de los gobiernos municipales y la comunidad organizada en programas de prevención de violencia” (BID, 2004). El “Programa de Seguridad Ciudadana” será coordinado por la recién creada Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Lamentablemente no se encuentra disponi-

16. Managua, Tipitapa, Ciudad Sandino, Granada, Masaya, Jinotepe, Diriamba, León, Chinandega, Estelí y Matagalpa.

17. “El préstamo se otorga a un plazo de 40 años, con un período de gracia de 10 años. La tasa de interés anual será del 1 por ciento durante la primera década y del 2 por ciento con posterioridad. Los fondos locales de contrapartida totalizan 700 000 dólares. El programa recibirá también apoyo del gobierno de Corea y del Banco Interamericano para la Integración Económica”.

ble ningún tipo de información sobre las características que tendrá este proyecto. Ni siquiera las ONG ya seleccionadas para participar conocían el rol que desempeñarían en el Programa.

Como antesala a este programa y gracias al financiamiento del PNUD, en el país se llevó a cabo, desde febrero hasta diciembre de 2005, el proyecto Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en Nicaragua. El monto total aportado fue de 150 000 dólares y fue dirigido al Ministerio de Gobernación. El propósito del programa fue “contribuir a la disminución de conductas violentas y delictivas mediante el fortalecimiento de los Comités de Prevención Social del Delito en Managua, promoviendo un acercamiento y mejoría en la relación estratégica: ‘Policía–Comunidad’ implementando acciones participativas que hagan interiorizar un sentimiento de seguridad en las comunidades como seguimiento a la labor que ha venido impulsando la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana” (PNUD, 2005). Con la intención de preparar el terreno para estas y otras posibles donaciones, el Poder Ejecutivo juramentó a una Comisión de Convivencia y Seguridad Ciudadana formada por 15 instituciones del gobierno, sociedad civil e Iglesia católica. Entre ellas se puede mencionar la Presidencia de la República, los ministerios de la Familia, Salud y Educación; el Instituto Nicaragüense de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, ONG (no precisadas, quizá CEPREV), la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, el Consejo Nacional de Pastores Evangélicos de Nicaragua y direcciones adscritas al Ministerio de Gobernación. Dicha Comisión tiene atribuciones en el campo del diseño de políticas públicas (Presidencia, 2005).

Quizá las únicas organizaciones que trabajan con pandilleros y tienen una economía política distinta sean las iglesias evangélicas que están en los barrios. Sin embargo, su visión del problema, estrategia y lenguaje no es

nada compatible con los del Estado y las ONG, lo cual dificulta las posibilidades de colaboración. Los pastores no ven a los pandilleros como “jóvenes en riesgo”, sino como pecadores, sus exigencias a los jóvenes captados son más altas (mantener un tipo de vestuario, asistir al culto, etc.) y no elaboran propuestas de proyectos.

6.2. *¿Hay posibilidad de movimiento social?*

La teoría sobre movimientos sociales dice que “un movimiento social es simultáneamente un conflicto social y un proyecto cultural... aspira a la realización de valores culturales... y a obtener la victoria frente a un adversario social” (Touraine, 1992, p. 237). Ampliando al respecto, Alberto Melucci dice que, además de ser expresión de un conflicto social, los movimientos sociales “tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados...” (Jiménez, 1995, p. 11). Es claro que, en Nicaragua, las ONG que trabajan el tema de las pandillas no perciben al gobierno como un adversario. El trato que, a su juicio, se les debe dar a los jóvenes en pandillas coincide con la visión que promulga el gobierno. Lo que ha venido sucediendo cada vez con más frecuencia es el encuentro entre organismos que coinciden en eventos especiales, comisiones o consejos. Queda claro que no hay necesidad ni motivación para crear una ruptura en el sistema. Al vincularse cada vez más con el Estado y las multilaterales, a través del flujo de recursos, las ONG ven influenciada su capacidad de criticar y participar en actividades que no aprobarían sus donantes.

Por lo tanto, en el caso de los organismos que trabajan con pandillas, el conflicto no ocurre contra el gobierno, el posible adversario surge de la misma sociedad civil. Es la opinión pública dominante en simbiosis con los medios de comunicación. Mientras el “proyecto cultural” de los miem-

bro de las ONG —provenientes, en su mayoría, de la clase media que participaron de los “valores culturales” de equidad social de los inicios de la revolución sandinista— promulga la necesidad de prevención y de atención integral a los pandilleros, los medios de comunicación captan público entre las masas, vendiendo las bien recibidas imágenes de violencia que etiquetan a los jóvenes de antisociales (Rocha, 2005a, p. 11).

Para responder la pregunta sobre la posibilidad del surgimiento de un movimiento social, la teoría dice que debe existir motivación entre los individuos y la “percepción de un desfase entre expectativas y recompensas” (Giménez, 1995, p. 18). Esto puede ser lo que perciben algunos funcionarios de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con pandillas, al quejarse de la falta de fondos por ser dirigidos al Estado por parte de las multilaterales. Pero hay que tomar en cuenta que Alessandro Pizzorno indica que no es suficiente tomar en consideración el cálculo de costos y beneficios de una acción colectiva y que es de gran importancia prestar atención al aspecto de la identidad dentro del grupo; en tal sentido postula que “para poder establecer un vínculo entre intereses y movilización colectiva, se requiere la presencia de una identidad colectiva, de un ‘nosotros’ en el cual reconocerse para poder dar consistencia y continuidad a la acción y para poder calcular costos y beneficios” (Giménez, 1995, p. 18). Así, el primer paso para crear esta necesaria identidad debe ser crear comunidad. Prueba de que no hay interés en organizarse es la dificultad que tiene la Coordinadora Civil para recavar datos de las ONG y para coordinar las acciones; la mayoría de los organismos ni siquiera acuden a las reuniones.

Como los organismos que tratan el tema deben competir entre ellos por fondos, lo más probable es que estos se mantengan como aisladas joyas de logros en lugar de bloques que construyan una transformación social (Maclure

y Sotelo, 2004, p. 93). Por otro lado, algunos también deben competir con el gobierno. No obstante, las ONG que han logrado vincularse a los jugosos programas y comisiones multisectoriales impulsadas por el gobierno (y financiadas por multilaterales), no tendrán interés ni necesidad de aliarse con otras ONG para competir contra el gobierno. Sin esta organización y objetivo común, no se creará identidad, factor determinante para consolidar un movimiento social.

Por otro lado, pueden existir luchas de reivindicación que no son movimientos sociales, sino “defensa corporativa, aprovechamiento de la coyuntura en el mercado del trabajo e incluso presión política” (Touraine, 1992, p. 237). Melucci postula que la acción reivindicativa se diferencia de los movimientos sociales “en que no comporta una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema de referencia” y se trata de “la simple competencia entre actores sociales a propósito de ciertos intereses, pero dentro de un marco normativo o de reglas de juego aceptadas por ambas partes” (Giménez, 1995, pp. 11-12). En este caso, las ONG que trabajan el tema de las pandillas podrían estar protagonizando una especie de luchas reivindicativas individuales.

7. Conclusiones

7.1. Las prácticas

En el análisis se detallan las estrategias que ponen en práctica con más frecuencia los organismos que trabajan en la prevención y rehabilitación de jóvenes en pandillas. Se debe recordar la popularidad de los talleres o las capacitaciones, que obedece, en gran parte, a la tendencia global de “profesionalizar” y “medicalizar” el problema de la violencia juvenil (Béhague, 2005). Los “jóvenes en riesgo”, al ser etiquetados de esa manera, hasta cierto punto absorben la idea de no tener la capacidad de mejorar su situación

por sí mismos. Dicha moda ha contagiado por igual al gobierno y a la sociedad civil nicaragüenses.

De manera similar a lo que Dominique Béhague encontró en Brasil, en Nicaragua se trabaja con la convicción de que entre más adolescentes sean sometidos a talleres, charlas, tratamiento psicológico y capacitaciones, se logrará imprimir un cambio en la sociedad en general (Béhague, 2005). No obstante, en algunos proyectos analizados, especialmente en el caso de las ONG, se trasciende esta tendencia y se muestra una visión más social y económica del problema. Los casos más exitosos son aquellos en que se ha motivado a las y los jóvenes a analizar su propia situación y a sentirse capaces de lograr cambios en su entorno.

Los organismos con fuerte presencia en el barrio son los que más experiencia demostraron e incluso mayor disposición a la sistematización y evaluación de sus experiencias. Algunos, como el CEPREV, han hecho mucho esfuerzo en transmitir sus conocimientos a toda persona interesada, pues han abierto la posibilidad de extender su trabajo, aun cuando faltan recursos, y tratan de incidir en sectores clave de la sociedad aparte de los barrios focalizados. Como en el caso estudiado por Béhague, en Brasil, el contacto tan cercano que logra esta ONG, a través de sus talleres, tiene el efecto añadido de disminuir la distancia geográfica y simbólica entre personas de distintas clases sociales (Béhague, 2005). El resultado más positivo de esto es promover la tolerancia entre las personas de clases sociales distintas y así contribuir con el derrocamiento de los prejuicios.

Uno de los prejuicios que existen es que los pandilleros nunca fueron a las escuela o no pertenecen a ese ámbito, o que nunca han ido a una iglesia. Hasta se les ha llamado “seres diabólicos”¹⁸. Estos prejuicios inciden en que se

18. Afirmación del escritor mexicano Rafael Ramírez Heredia, autor de la novela “La Mara”, en una entrevista realizada por el noticiero *CNN en Español*.

desaprovechen las instituciones locales, como escuelas e iglesias, y otros tipos de asociaciones, como los grupos de oración o los equipos deportivos que surgen de forma espontánea, se desaprovecha la capacidad de convocatoria que han desarrollado las comunidades por sí solas. En estudios anteriores (Rocha y Bellanger, 2004) salió a relucir que, dentro de los barrios, las iglesias evangélicas no tienen comparación en cuanto a su capacidad para captar jóvenes pandilleros arrepentidos. Dicha ventaja se viene abajo al constatar que también el retiro de los jóvenes y su retorno a las viejas costumbres violentas es bastante usual. La oportunidad que podría tener una ONG al trabajar con una Iglesia evangélica con buena disposición sería colaborando con ella en aumentar su capacidad de retención o aumentar la duración de sus efectos. Algunos pastores poseen amplia experiencia y talento en el trato con jóvenes y estarían dispuestos a colaborar con un programa de prevención.

7.2. El papel de la sociedad civil

Entre las organizaciones de la sociedad civil, es indiscutible que las ONG se encuentran en una posición privilegiada. Los donantes no dudan en canalizar sus aportes a través de estas y no a través de otro tipo de organización, como las religiosas o las comunales. Esto se debe a que, en materia práctica y legal, es más difícil transferir fondos a organizaciones que no están legalmente constituidas (Bebbington y Hickey, s.f.). Tampoco llegan fondos para ser manejados por escuelas o alcaldías, lo cual indica que en la lucha por erradicar la violencia de las pandillas, hay muchos actores en la sociedad civil que están siendo subestimados o pasados por alto; no se puede ignorar que las instituciones mencionadas afectan de cerca la vida de los jóvenes en los barrios. De hecho, la tendencia creciente entre las ONG de Nicaragua se asemeja a lo encontrado en África, donde las organizaciones responden más a las

demandas y dinámicas de sus relaciones transnacionales y muestran poca o ninguna inclinación por retar a las estructuras del Estado y del poder económico (Bebbington y Hickey, s.f.).

7.3. ¿Es necesario un movimiento social a favor de los jóvenes en pandillas?

En este momento, la ausencia de un movimiento social o grupos de presión que traten la problemática de las pandillas se expresa con claridad en las palabras de una funcionaria de CODENI: “A nivel nacional, no es un tema movilizador el de las pandillas”. La sociedad civil en Nicaragua tiene otras prioridades, lo más cercano a la violencia juvenil es el tema de la violencia contra las mujeres y la niñez, mucho más “movilizador” que el de las pandillas. Es indudable que esto se debe a tres razones principales: (a) las pandillas no representan una amenaza para la mayor parte de la población del país, incluyendo quienes lideran la sociedad civil; (b) las ONG más experimentadas en el tema han establecido vínculos cada vez más cercanos con los ministerios, a raíz del crecimiento en el apoyo de la ayuda externa al gobierno; y (c) el gobierno y la sociedad civil manejan el mismo discurso acerca del tratamiento que deben recibir los “jóvenes en riesgo”.

Pero el país no solo es bombardeado por el discurso “medicalizador”, también el discurso represivo trata de entrar proveniente de los países vecinos. La razón por la que el gobierno no lo ha adoptado es contundente: el flujo de fondos que las multilaterales (aunque, en algunos casos, en calidad de préstamo) están inyectando al país para reforzar la estrategia que la Policía, en particular, ha venido empleando. A esto se suma la fama que el Estado ha promulgado de que es el “país más seguro de Centroamérica”, por el que vale la pena invertir para evitar que en

el futuro se asemeje a sus vecinos. Pero, ¿qué pasará cuando dejen de venir fondos de apoyo para estas estrategias? ¿Qué pasará cuando se tenga que pagar al BID el préstamo de los 7 millones? ¿Qué pasará cuando se jubile el último oficial de alto mando de la Policía que está a favor de la prevención y de trabajar con los jóvenes y la comunidad, y solo queden los que se sientan humillados por tener que actuar como “trabajadores sociales”? (Maclure y Sotelo, 2004, p. 100) ¿Qué pasará si al ver la tendencia decreciente en el número de pandillas que muestran las cifras de la Policía —que no siempre reflejan fielmente la realidad—, la cooperación deja de apoyar estos proyectos por dejar de considerarlos una prioridad en Nicaragua? Es probable que el gobierno recurra a la venta de la represión como única medida para mantener la seguridad ciudadana, discurso que se acomodará a la perfección con el modelo de ciudad que querrán las capas media y altas que ya comienzan a aislarse y “desimbricarse” de las áreas pobres, siguiendo el patrón de las demás capitales centroamericanas. También siguiendo tendencias regionales (Sieder, 2004), es probable que el gobierno deje por completo el tema de la seguridad ciudadana en manos de las empresas privadas de seguridad. Como se decía al inicio del capítulo, hay políticos que saben muy bien que la venta de estrategias represivas es políticamente rentable, gracias a la popularidad de la cual gozarían entre algunos sectores de la población. Es en este caso que la sociedad civil se verá en la necesidad de enfrentar las ideas y políticas del gobierno y constituir un movimiento social. Pero esto solo sucederá si los organismos que la representan no se ven en la necesidad de seguir compitiendo por fondos.

Bibliografía

- Avendaño, N. (2005). “Opinión económica. La economía de Nicaragua en 2005”. *La Prensa*. “Sección Economía”. Managua, 23 de febrero de 2005.

- Avilés Tórrez, R. M. (2005). "Los grupos juveniles; es importante su atención". *Boletín Policial de Circulación Interna* 59, Año VIII. Policía Nacional, Secretaría Ejecutiva, Managua.
- Banco Central de Nicaragua. *www.bcn.gob.ni* (consultado el 25 de agosto de 2005).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). "BID aprueba préstamo blando a Nicaragua de US\$7,2 millones para programa de seguridad ciudadana". Comunicado de prensa. *http://www.iadb.org* (consultado el 20 de julio de 2005).
- Bautista Lara, F. J. (2004). Conferencia "El papel de la policía ante la seguridad ciudadana y la violencia juvenil". En el seminario La responsabilidad penal juvenil desde la perspectiva de derechos humanos. IDH-PRODECA-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Ciudad de Guatemala (10 y 11 de marzo).
- Bebbington, A. y Hickey, S. (s.f.) *NGOs and Civil Society*. Mimeo.
- Béhague, D. P. (2005). *Violence Among Youth in Brazilian Shantytowns: The Benefits of Popular Movements, Democracy and Pathologisation*. Mimeo.
- Biekart, K. (2003). *Dutch Co-financing Agencies and Civil Society Building. Synthesis Study*. Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands' Co-financing Programme. Mimeo
- Biekart, K. y Morales, A. (Coord.). (2001). *La contribución de las agencias no gubernamentales holandesas al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua. Resumen Ejecutivo*. Comité Directivo para la Evaluación del Programa Holandés de Co-financiamiento (Ede, Holanda). Mimeo.
- Cámara de Comercio de Nicaragua (CACONIC). *www.caconic.org.ni* (consultado el 8 agosto de 2005).
- Carrillo, S. (2005). "800 ex pandilleros cuidarán a Minguito". *La Prensa*, 30 de julio de 2005. Managua.
- Comunicado del Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua *http://listas.rcp.net.pe/* (consultado el 13 de agosto de 2005).
- Consejo de Iglesias Pro Alianza Denominacional (CEPAD) *http://www.cepad.org.ni/* (consultado el 13 de agosto de 2005).
- Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). *www.cosep.org.ni* (consultado el 6 de agosto de 2005).
- De Castilla Urbina, M. (Coord.). (2004). *Primer informe del observatorio desde la sociedad civil, respecto al cumplimiento de: las estrategias del Plan Nacional de Educación, los compromi-*

- sos de Dakar y la Ley de Participación Educativa*. Managua: FEDH-IPN/IDEUCA.
- Delgadillo, E. (2004). "En las últimas décadas el delito contra la vida ha descendido". *Boletín Policial de circulación interna* 60, Año VII. Policía Nacional, Secretaría Ejecutiva Nacional, Managua.
- Delgadillo, É. y Avilés, R. (2004). "En las últimas décadas el delito contra la vida ha descendido". *Boletín Policial de circulación interna* 60, Año VII. Policía Nacional, Secretaría Ejecutiva, Managua.
- Fitoria, D. (2001). "La cara visible de la sociedad civil". *Confidencial* 261, Año 6, octubre. Managua.
- Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG). (2003). *Jóvenes: una mirada al porvenir. Realidades, aspiraciones y desafíos frente al trabajo*. FIDEG, Managua.
- Giménez, G. (1995). "Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos". *Reflexiones sobre el análisis de los movimientos sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales* 82. Programa Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica.
- González Downs, T. (2005). "Primer Encuentro 'Coalición Centroamericana de Prevención de la Violencia Juvenil'. En busca de alternativas para un problema común". *Visión Policial* 56. Año V. Policía Nacional, Managua.
- Grigsby Vado, W. (2005). "¿Por qué hay tan poca movilización social?". *Envío* 280, Año 24. Universidad Centroamericana, Managua, pp. 20-27. www.envio.org.ni
- "Guerra a pandillas" (2003). *La Prensa*, 23 de noviembre de 2003. Managua.
- Gurdián, H. (2004). "El peligro de las pandillas y/o maras en la región". *Boletín Policial de Circulación Interna* 58, Año VII. Policía Nacional, Secretaría Ejecutiva, Managua.
- International Land Coalition (ILC) www.landcoalition.org/partners/ppfenacoop.htm (consultado el 2 de agosto de 2005).
- Maclure, R. y Sotelo, M. (2004). "Children's Rights and the Tenuousness of Local Coalitions: A Case Study in Nicaragua". *Journal of Latin American Studies* 36, pp. 85-108. Cambridge University Press.
- Marenco Tercero, E. (2005). "Nelson Estrada Solórzano: Integrante del Movimiento por Nicaragua. 'Queremos mejorar la política'". *La Prensa*, 1 de mayo de 2005. Managua.

- Munguía, C. (2004) "Alcalde alerta sobre maras". *La Prensa*, 4 de julio de 2004. Managua.
- O'Neill, S. (2004). "En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua". *Envío* 268, Año 23, pp. 20-28. Universidad Centroamericana. Managua. www.envio.org.ni
- Orozco, D. y Wallace, G. (2005). "El papel del asociacionismo en la construcción de ciudadanía". *Encuentro* 71, Año 37, pp. 7-29. Universidad Centroamericana, UCA Publicaciones. Managua.
- Policia Nacional (2005). "Managua, la capital más segura de Centroamérica". *Visión Policial* 56, Año V. Policía Nacional, Managua.
- Policia Nacional, Dirección de Asuntos Juveniles (s.f.). *Categorización de la violencia juvenil. Distritos de Policía*. Managua. Mimeo.
- Policia Nacional, Secretaría Ejecutiva (2004). "Ante las pandillas. La capacidad de evolución y especialización policial". *Boletín Policial de circulación interna* 59, Año VII. Policía Nacional, Managua.
- Policia Nacional, Secretaría Ejecutiva Nacional (2003). *Directriz para el trabajo policial, año 2004*. Managua. www.policia.gob.ni/cedoc/ (consultado el 13 de julio de 2005).
- Popol Na-CISAS-CIES (2004). *Agenda juvenil. Los y las adolescentes promovemos la salud, el deporte y la recreación sana*. Fundación Popol Na, Managua.
- Presidencia de la República de Nicaragua. Nota de prensa del Presidente. www.presidencia.gob.ni (consultado el 24 de agosto de 2005).
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia (2000). *Código de la Niñez y la Adolescencia comentado por 27 personalidades nicaragüenses*. PDDH, Managua.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <http://www.undp.org.ni/> (consultado el 24 de agosto de 2005).
- Quesada, C. (s. f) *Pandillas violentas: ¿Causa o efecto?* Noticias. <http://www.iadb.org/>(consultado el 2 de agosto de 2005).
- Rocha, J. L. (2005a). *The Political Economy of Nicaragua's Institutional and Organisational Framework for Dealing with Youth Violence*. Working paper No. 65. Crisis States Programme, Londres. Development Research Centre.

- Rocha, J. L. (2005b). *Lineamientos para una política de migraciones internacionales*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Nicaragua. CELADE/División de Población, CEPAL, Chile. Santiago de Chile/Managua. Mimeo.
- Rocha, J. L. y Bellanger, W. (2004). "Políticas juveniles y rehabilitación de pandilleros en Nicaragua". *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*. Vol. III. UCA Publicaciones, Managua.
- Rodgers, D. (2005). "'Disembedding' the City: Crime, Insecurity and Spatial Organization in Managua, Nicaragua". *Environment & Urbanization* 2, Vol. 16, pp. 113-123.
- Rodgers, D. (2004). "Pandillas: de la violencia social a la violencia económica". *Envío* 272, Año 23, pp. 30-35. Universidad Centroamericana, Managua. www.envio.org.ni
- Sieder, R. (2004). "Legal Globalization and Human Rights: Constructing the 'Rule of Law' in Post-Conflict Guatemala". *Crisis States Research Centre/Development Studies Institute Research Seminar Series*.
- Touraine, A. (1992). *Crítica de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Anexo

Principales características de las ONG que trabajan con pandillas o brindan servicios complementarios

| CEPREV Centro de Prevención de la Violencia Contacto: Mónica Zalaquett, teléfono: 278-1637 Correo electrónico: ceprev@ibw.com.ni | |
|--|--|
| Experiencia | 8 años en total/ 8 de trabajar con jóvenes |
| Nombre del programa | — Componente de intervención comunitaria — Componente de capacitación de multiplicadores — Área de comunicación-Área de investigación |
| Tipo de actividades que se realizan | Talleres a jóvenes y sus familiares, atención psico-social individual, familiar y grupal; capacitaciones en el Modelo de Prevención del CEPREV a educadores, periodistas, estudiantes, funcionarios de gobierno y de ONG; charlas en escuelas y universidades, constante presencia en los barrios. |
| Recurso humano | 6 en total /4 trabajan con jóvenes |
| Zona de incidencia | Managua, 21 barrios del Distrito V, Tipitapa y Ciudad Sandino. |

Anexo (Continuación)
Principales características de las ONG que trabajan con pandillas o brindan servicios complementarios

| | |
|---------------------------------|--|
| Cobertura | 15 000 jóvenes / 30 000 personas de forma indirecta. |
| Vinculación con otras ONG | Nicaragua Nuestra, Fundación Desafíos, Centro Juvenil Don Bosco, Plan Nicaragua. |
| Involucramiento de la comunidad | Elevado, Redes de Promotores |
| Fuentes de financiamiento | ONG internacionales, multilaterales, Embajada de Holanda, ASDI de Suecia. |

Asociación Martin Luther King
Contacto: Sergio Mercado, **teléfono:** 260-3260
correo electrónico: amarking@tmx.com.ni

| | |
|-------------------------------------|--|
| Experiencia | 25 años en total/ 6 de trabajar con jóvenes |
| Nombre del programa | Programa de Jóvenes en Riesgo |
| Tipo de actividades que se realizan | Capacitaciones en prevención de la violencia, salud sexual, festivales juveniles, campamentos de reflexión, colocación en empleos, centros educativos y de rehabilitación. |
| Recurso humano | 4 en total /1 trabaja con jóvenes |
| Zona de incidencia | Distrito III |
| Cobertura | 80 jóvenes /300 personas de forma indirecta |
| Vinculación con otras ONG | Tesis, Casa Alianza |
| Involucramiento de la comunidad | Poco, difícil apoyo de padres de familia. |
| Fuentes de financiamiento | ONG nacionales, Alcaldía |

Fundación Nicaragua Nuestra
Contacto: Claudia Paniagua, **teléfono:** 267-1070
correo electrónico: nuestra@nicaragua.ibw.com

| | |
|---------------------|--|
| Experiencia | 8 años en total / 8 de trabajar con jóvenes |
| Nombre del programa | Apoyo y fortalecimiento a la seguridad ciudadana en Nicaragua. |

Anexo (Continuación)
**Principales características de las ONG que trabajan
con pandillas o brindan servicios complementarios**

| | |
|-------------------------------------|---|
| Tipo de actividades que se realizan | Actividades deportivas, capacitaciones (desarrollo, prevención de droga, prevención de violencia, prevención del delito), encuentros con jóvenes, líderes y familiares. |
| Recurso humano | 8 en total /4 trabajan con jóvenes |
| Zona de incidencia | Ciudad Sandino |
| Cobertura | 200 jóvenes /10 000 personas de forma indirecta |
| Vinculación con otras ONG | No mencionan |
| Involucramiento de la comunidad | Positivo, asociaciones de vecinos, 80 redes comunitarias con alrededor de 400 miembros. |
| Fuentes de financiamiento | Empresa privada, multilaterales, ONG |

Asociación Popol Na
Contacto: Mónica Baltodano, **teléfono:** 266-6718
correo electrónico: popolna@ibw.com.ni

| | |
|-------------------------------------|--|
| Experiencia | 15 años en total/ 1 de trabajar con jóvenes |
| Nombre del programa | Protagonismo de los y las adolescentes en la disminución de la violencia juvenil en 10 barrios del Distrito VI de Managua. |
| Tipo de actividades que se realizan | Actividades deportivas, culturales y capacitaciones. |
| Recurso humano | 22/12 |
| Zona de incidencia | Distrito VI, 10 barrios |
| Cobertura | 200/ 200 |
| Vinculación con otras ONG | CISAS, CIES, CAPRI, MCN (Movimiento Comunal de Nicaragua). |
| Involucramiento de la comunidad | Mínima, algunos maestros, líderes comunitarios. |
| Fuentes de financiamiento | ONG internacionales, CORDAID |

Anexo (Continuación)
Principales características de las ONG que trabajan con pandillas o brindan servicios complementarios

Adiós Tatuajes

Contacto: Fernando Arbeláez, **teléfono:** 882-3542
correo electrónico: nicanando@yahoo.com

| | |
|-------------------------------------|--|
| Experiencia | 5 años en Centroamérica/ 1 año en Nicaragua |
| Nombre del programa | Programa Adiós Tatuajes |
| Tipo de actividades que se realizan | Aplicar la técnica del rayo infrarrojo para remover tatuajes, visitas a barrios y capacitaciones a las personas atendidas. |
| Recurso humano | 3 en total |
| Zona de incidencia | Distritos IV y V |
| Cobertura | Entre 50 y 70 personas al mes. |
| Vinculación con otras ONG | Adiós Tatuajes de Honduras, El Salvador y Guatemala. |
| Involucramiento de la comunidad | Ninguno |
| Fuentes de financiamiento | Adiós Tatuajes de Honduras, El Salvador y Guatemala, Instituto de Acción Social Juan XXIII, particulares. |

Centro Juvenil Don Bosco

Contacto: Padre Guido Maroto Marín, **teléfono:** 244-3951
correo electrónico: donbosco@donbosco.edu.ni

| | |
|-------------------------------------|--|
| Experiencia | 49 años en Managua |
| Nombre del programa | Cuenta con programas diversos |
| Tipo de actividades que se realizan | Evangelización, capacitaciones, actividades deportivas, cursos especializados. |
| Recurso humano | 41 |
| Zona de incidencia | Distritos II, III y IV |
| Cobertura | 8 000 jóvenes cada mes |
| Vinculación con otras ONG | Salesian Mission, CEPREV, COSUDE, UNICEF |
| Involucramiento de la comunidad | Ninguno |

Anexo (Continuación)
**Principales características de las ONG que trabajan
 con pandillas o brindan servicios complementarios**

| | |
|---------------------------|--|
| Fuentes de financiamiento | COSUDE, UNICEF, Salesian Missions, USAID, Fundación W. K. Kellogg, Canadian Food For Children, FISE, Unión Europea, AECI, PAEBANIC, IBW, Alcaldía de Managua, ENITEL, PCS. |
|---------------------------|--|

Centro Juvenil Acahualinca de la Asociación Cristiana de Jóvenes
Contacto: Carlos Amador, teléfono: 266-9515
correo electrónico: ymcanic@ibw.com.ni

| | |
|-------------------------------------|---|
| Experiencia | 16 años |
| Nombre del programa | Tienen ocho áreas programáticas en el centro. |
| Tipo de actividades que se realizan | Actividades recreativas intramurales, deportes extramurales, formación y capacitación básica, cursos, formación técnica fuera del centro, comunicación, actividades autogestionarias, atención psicológica. |
| Recurso humano | 7 en la oficina central/ 2 en el centro juvenil |
| Zona de incidencia | Distrito II, Acahualinca |
| Cobertura | Entre 40 y 60 jóvenes cada día |
| Vinculación con otras ONG | Sí Mujer, Xochiquetzal, Asomvisida, Desafíos, Puntos de Encuentro, Profamilia. |
| Involucramiento de la comunidad | Positivo, asistencia familiar a las actividades. |
| Fuentes de financiamiento | Young Men Christian Association (YMCA), Fundación Grameen, Confederación Latinoamericana de ACJ, Iglesia Reformada, Care International, WMCA |

Sociedad civil organizada y pandillas: las respuestas alternativas de las organizaciones centroamericanas

José Miguel Cruz

Instituto Universitario de Opinión Pública
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
El Salvador

1. La importancia de las respuestas alternativas

En una entrevista concedida a un periódico salvadoreño a finales del año 2005, el obispo auxiliar de San Pedro Sula, Honduras, Rómulo Emiliani, afirmó entre otras cosas que la mejor solución para resolver el problema de las pandillas juveniles que azotan los países de Centroamérica es la rehabilitación, antes que la represión. Más aún, el prelado católico sostuvo que hacen falta “muchos planes globales que sean impactantes y que sean mucho más decisivos, pero sobre todo mucha voluntad política. Se está dando esa voluntad pero no es suficiente”¹. En la entrevista, el obispo detalló además el trabajo que realiza al frente de una fundación en San Pedro Sula, cuyo propósito es, entre otras cosas, contribuir a levantar un centro de reha-

1. Ver “Faltan muchos planes globales impactantes para erradicar las pandillas”. *Diario Colatino*, 3 de diciembre de 2005, p. 5.

bilitación para ex pandilleros que se encargaría de brindarles oportunidades de formación educativa, capacitación y apoyo espiritual.

Este tipo de declaraciones son cada vez más frecuentes entre diversos actores de las sociedades afectadas por las llamadas maras. Frente al aumento del problema de la violencia juvenil y de las pandillas que ha tomado lugar en el norte de Centroamérica en los últimos años, muchos sectores importantes de las sociedades centroamericanas han señalado la necesidad de enfrentar dicho problema con algo más que represión y manos duras. Mientras que los representantes de los gobiernos centroamericanos han estado más enfrascados en enarbolar discursos y programas de represión con nombres resonantes (Libertad Azul, Súper Mano Dura, Puño de Hierro, Escoba), otros sectores, fundamentalmente provenientes de la sociedad civil, se han dedicado con menos aspaviento —y la mayoría de veces con menos recursos— a desarrollar programas y planes específicos que, en principio, buscan devolver a los jóvenes pandilleros, o en riesgo de serlo, los derechos y las oportunidades que en la gran parte de los casos les han sido negados a lo largo de su desarrollo.

Claro, esto no significa que todas las iniciativas que se originan desde la sociedad civil sean buenas y sean efectivas para enfrentar el creciente desafío de las pandillas y de la violencia juvenil. Pero existe un abismo muy grande entre el enfoque que ha dominado el trabajo de los gobiernos y el enfoque que ha predominado entre las organizaciones civiles, no vinculadas con los aparatos gubernamentales. Mientras que gobiernos como el de Honduras y El Salvador se jactan de haber desarrollado programas bajo los cuales les ha sido posible capturar a miles de pandilleros, pero sus programas de prevención y de rehabilitación están relegados a un segundo plano, sin recursos y sin mostrar resultados, algunas organizaciones de la

sociedad civil han logrado desarrollar planes y proyectos que han logrado rehabilitar a decenas de mareros y cada vez crecen más. Por ejemplo, en El Salvador, entre mediados de 2004 y finales de 2005, el Plan Súper Mano Dura reporta haber capturado más de 14 000 jóvenes de pandillas, de los cuales alrededor de 3 500 guardan prisión en las cárceles; en cambio, el programa de Mano Extendida, el componente de rehabilitación del programa gubernamental reporta haber atendido solo apenas a 45 pandilleros en la Granja Escuela destinada para la rehabilitación. En contraposición, tan solo uno de los proyectos de rehabilitación de jóvenes pandilleros provenientes de la sociedad civil ha atendido a alrededor de 90 jóvenes en el mismo lapso de la Súper Mano Dura, y ese no es el proyecto más grande de los existentes en la sociedad salvadoreña.

Es cierto, puede resultar un poco injusto señalar a algunos gobiernos por hacer uso de la represión para combatir el delito; después de todo, esa es una de sus responsabilidades de cara a la sociedad. Pero en realidad, la crítica hacia la manera en que algunos gobiernos han enfrentado el problema de las pandillas no viene de la idea de que los Estados deben tolerar la criminalidad y la alteración del orden público, sino que viene de la evidencia que muestra que algunos gobiernos centroamericanos han abusado de sus facultades para perseguir, encarcelar y, en algunos casos, permitir el exterminio de los pandilleros y de jóvenes. Es en este contexto en el cual el papel de las organizaciones de la sociedad civil se ha vuelto crecientemente importante. No para proteger a jóvenes delincuentes o al crimen, como muchas veces han afirmado algunos funcionarios públicos, sino para hacer ver que otra forma de lidiar con el problema de la violencia juvenil y las pandillas es posible.

Frente al fenómeno de las maras centroamericanas, quienes han abanderado las perspectivas de prevención,

integralidad, derechos humanos, rehabilitación y reinserción han sido organizaciones provenientes de la sociedad civil organizada, y no la mayoría de los gobiernos lamentablemente. Muchas de estas organizaciones fueron creadas hace varios años para proteger a la niñez y apoyar su desarrollo, pero la evolución de la situación en Centroamérica, la aparición de los problemas de violencia juvenil provocados por la marginalidad y la indiferencia política, obligaron a muchas organizaciones a replantear su papel en un contexto extremadamente cambiante y difícil para los jóvenes. Otras organizaciones han sido creadas precisamente en medio de la vorágine de la violencia juvenil, y muchas más parecen venir en camino para hacerle frente; pero todas o casi la mayoría se han decantado por ofrecer una perspectiva distinta al enfrentamiento de las pandillas.

Esto no quiere decir que el trabajo de la sociedad civil sea, de suyo o por solo porque sí, positivo. Aún en un contexto en el que todas las organizaciones le apuestan a la prevención, adversan la represión y proponen programas de rehabilitación y reinserción, hay que reconocer que las experiencias son muy diversas y sus resultados no son siempre los esperados. El otro lado de la moneda en el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil es que no todas son efectivas en lo que hacen, no todas son sostenibles como para convertir sus esfuerzos en las transformaciones necesarias, y no todas están libres de la manipulación política y la corrupción que acechan el trabajo público, cuando hay intereses de por medio. Más aún, el trabajo social que realizan las organizaciones no está exento de los voluntarismos que muchas veces ignoran la necesidad de planificación, de transparencia y de compromiso. La falta de atención sobre estos aspectos muchas veces convierte a las iniciativas civiles en acciones que no trascienden los informes financieros y los reportes del número de capacitaciones que deben ser presentados a las agencias de cooperación internacional y que terminan rellenoando archivos.

Por ello, es importante dar una mirada crítica al trabajo de las organizaciones. Valorar su aporte como lo que es, un cúmulo de potencialidades en contextos por lo general adversos; señalar y exponer sus logros, allí donde los hay —y los hay muchos—; recuperar su perspectiva a favor de los derechos y las oportunidades de los jóvenes; pero también advertir sobre los problemas que aquejan su quehacer y señalar las iniciativas que, a pesar de la buena voluntad, simplemente no producen cambios y solo perpetúan los esquemas de asistencialismo, dependencia y marginalidad.

Ese ha sido el propósito de los capítulos que se han presentado en las páginas anteriores. Cada uno, con su estilo y sus variantes metodológicas, ha evaluado la gestión de la sociedad civil organizada a través de los programas implementados por las organizaciones de la sociedad civil. Pero la idea no ha sido reportar experiencia por experiencia y crear un directorio de organizaciones, aunque el trabajo de investigación así lo ha requerido para recoger la información, pero sí ver el fenómeno en su conjunto: ¿cómo han respondido estas organizaciones al desafío creciente de la violencia?, ¿cómo y por qué han logrado tener éxito algunos y otros no?, ¿cuál es su relación con el resto de actores, en particular con los gobiernos?, ¿son sostenibles o son expresiones de muy corto aliento?, ¿qué necesitan para poder subsistir y para volverse más efectivas?, en un contexto caracterizado por las políticas autoritarias, ¿qué probabilidades hay de que se conviertan en movimientos sociales a favor de los derechos de los jóvenes y en contra de los abusos de los Estados?

En este capítulo final se hace un breve ejercicio de ver en perspectiva el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica. Como habrán notado las lectoras y los lectores que han recorrido todas las páginas anteriores, hay aspectos que se repiten de un país a otro

en el contexto y en el trabajo de las organizaciones, así como también hay diferencias —y muy notables— entre los distintos países. En cualquier caso, las conclusiones del Volumen IV de la serie Maras y pandillas en Centroamérica no pretenden repasar los hallazgos de cada uno de los países. Ya cada equipo de investigación local ha definido de la mejor manera cuáles son las características, potencialidades y limitaciones del trabajo de la sociedad civil en cada país, así como cada autora o autor también ha apuntado las perspectivas hacia dónde podrían dirigirse esas iniciativas. Por ello, este apartado final solo propone un modo de ver esas iniciativas regionalmente, tratando de obtener y sintetizar las características que las hacen importantes y efectivas. Esto con el propósito último de estimular la discusión sobre todas las implicaciones que tiene el trabajo de las organizaciones civiles de la sociedad en la lucha en contra de la violencia juvenil y la criminalidad de las pandillas.

2. Las maras en la transición de la violencia

Si hay algo en lo que concuerdan todos los estudios, en mayor o menor medida, es en señalar que el fenómeno de las pandillas juveniles se ha agravado en toda la región centroamericana —a excepción de Costa Rica, que no fue incluido en el estudio—. Esto es cierto tanto para referirse a las maras callejeras, extremadamente violentas, que operan en los países de Guatemala, El Salvador y Honduras, como para referirse a las pandillas de barrio que caracteriza a la violencia juvenil en Nicaragua.

En el primer caso, en el triángulo norte de Centroamérica, se trata de grupos que han evolucionado con mayor o menor rapidez, con más o menos generalización, de ser una especie de confederaciones nacionales de *clikas* y pandillas locales a ser una red de bandas de crimen juvenil con claros rasgos de organización más o menos centralizada, con recursos propios y con estructuras de roles

y de propósitos más o menos definidos. En otras palabras, se trata de grupos que, bajo el esquema de Concha-Eastman (2005) y de Cruz y Carranza (2005), estarían más cerca de constituirse en una nueva forma de crimen organizado que en otra modalidad tropicalizada del pandillerismo juvenil. En el segundo caso, en Nicaragua, se trata de grupos que, como dice Bellanger (en este mismo volumen), han dejado de ser el clásico grupo de jóvenes pandilleros motivados fundamentalmente por la solidaridad, el apoyo mutuo y la búsqueda de identidad y autonomía, para convertirse en pequeños operadores del crimen local y distribuidores de drogas. A pesar de que esta metamorfosis en Nicaragua parezca tener el mismo sentido que la del fenómeno en los países vecinos del norte, la verdad es que aún dista mucho de compartir el mismo carácter. En el norte de Centroamérica, las maras representan cualitativa y cuantitativamente una amenaza más grande a la seguridad pública y a la paz social, que las pandillas nicaragüenses. Sin embargo, en ambos casos se está frente a un proceso de evolución o de transición que provoca que, en cualquier escenario, las y los jóvenes estén más comprometidos y afectados por la violencia que lo que estaban hace unos años.

Esta transición de las pandillas en grupos de violencia organizada no solo significa incremento de criminalidad en términos de número y gravedad de los delitos, significa también, sobre todo en el caso del triángulo norte de Centroamérica, un importante crecimiento de la cuota de poder social que se expresa en el control indiscutible de amplios territorios urbanos, territorios en donde la normatividad de los Estados es sustituida por la normatividad informal e ilegal de las pandillas. Ese aumento de poder social se expresa también en la capacidad para reunir ingentes recursos económicos e instrumentales para ejercer la violencia de forma sistemática. Y significa también la posibilidad de tomar el control de los espacios destinados por los

gobiernos para el castigo, la represión y la disuasión de la pertenencia a las pandillas. En concreto se trata del dominio que ejercen las pandillas sobre los centros de internamiento y las cárceles, por encima de las disposiciones institucionales. Esto ha provocado que, como se ha afirmado en otro trabajo (ver Cruz, 2005a), los nuevos centros neurálgicos de funcionamiento de las pandillas estén ahora en los centros penitenciarios y no en las calles.

Por ello, es muy importante recalcar el carácter de esta transición y la complejidad de los nuevos escenarios planteados por el fenómeno de las maras. De hecho, las pandillas con las cuales están lidiando las organizaciones de la sociedad civil a mediados de la primera década del siglo XXI, y sobre las cuales se ha fundamentado esta última etapa del proyecto de investigación “Maras y pandillas en Centroamérica”, en la práctica ya no son las mismas que las maras y pandillas que existían a finales del siglo pasado y sobre las cuales se desarrolla el primer volumen de esta serie de investigación (ver ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP, 2001). En toda la región, las pandillas se han transformado de una manera notable y eso significa que están cada vez más vinculadas con el crimen y la violencia en todos los países, y, por lo tanto, se crea más presión para desarrollar programas de prevención que de rehabilitación y de reinserción. Este punto será discutido más adelante.

Así, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil ha tenido que seguir este fenómeno y ha debido transformarse y adaptarse para poder lidiar con él. Obviamente es muy distinto tratar con jóvenes cuya motivación fundamental es ser parte de un grupo de amigos que brindan solidaridad, respeto, drogas y oportunidades para transgredir aún con violencia, que lidiar con jóvenes que son parte de estructuras organizativas con orientaciones decididamente criminales, en donde responden a motivaciones económicas y en donde el uso de la violencia no es even-

tual, sino permanente. Puesto de manera muy práctica, es muy distinto diseñar programas que se acercan a los jóvenes en las calles, los cuales apenas si tienen un historial criminal, y a los cuales les proveen de alternativas de esparcimiento y ocupación para alejarlos de la violencia; que crear planes que logran llegar y convencer a jóvenes que pasan su tiempo entre la operación criminal, la fuga y la prisión. Por ello, los trabajos más destacados de las organizaciones de la sociedad civil son aquellos que están planteados de forma creativa.

Dicho esto y volviendo a la discusión del escenario de la violencia de las pandillas, hay que decir que la revisión que hacen los estudios de la responsabilidad de las y los jóvenes en la violencia general que afecta a las sociedades centroamericanas parece apuntar hacia la misma inferencia igualmente válida e importante: las pandillas no son responsables de toda la violencia ni de la mayor parte de ella que afecta a los países centroamericanos, pero es imposible comprender a cabalidad el fenómeno del crimen en Centroamérica si se ignora la responsabilidad de la violencia juvenil. En otras palabras, los pandilleros participan significativamente de la violencia pero no son los únicos ni quizás los actores más importantes. Por ello, las organizaciones deben lidiar con un fenómeno que es muy complejo y en donde es muy fácil dejarse llevar por apreciaciones fáciles y por respuestas simples. Deben saber diferenciar entre la violencia que es efectivamente generada por las y los jóvenes como producto de la oclusión de oportunidades sociales y de exclusión del goce de los derechos, de aquella violencia instrumentalizada a favor de intereses de terceros, que no siempre aparecen con claridad. En unos casos, se trata de implementar trabajo de base, concentrado en la prevención y el acompañamiento de los jóvenes; en otros casos se trata de trabajo de denuncia y de incidencia política, que implica también rehabilitación y reinserción, pero bajo ciertas condiciones.

3. Las respuestas gubernamentales

A este contexto hay, sin duda, que agregar las respuestas gubernamentales. Ellas constituyen el componente final, pero decisivo, en la tríada que forman pandillas, sociedad civil y gobierno en el examen del papel de las organizaciones. Aunque detrás del fenómeno de la aparición y desarrollo del fenómeno de las pandillas centroamericanas existe una gran cantidad de factores causales y concurrentes, no es posible explicar la dimensión y la naturaleza del fenómeno sin considerar la manera en cómo los distintos gobiernos del área han respondido al desafío de la violencia y criminalidad originada por las maras. Sin embargo, este no es el sitio para desarrollar esa discusión. De hecho, algunos de los trabajos precedentes abordan esa relación entre las respuestas gubernamentales y la situación de las pandillas, y además existen otros trabajos que tocan también ese tema de forma más directa (ver Cruz y Carranza, 2005; Aguilar, 2004). Basta con señalar que para examinar el papel que juegan las organizaciones civiles es necesario no pasar por alto el contexto creado socialmente por las políticas gubernamentales de atención al problema. Es más, eso explica por qué en algunos países la sociedad civil organizada debe, en ocasiones, enfrentarse a los gobiernos para poder desarrollar sus propios planes y por qué en otros países colabora con ellos.

Los capítulos precedentes básicamente muestran dos tipos de respuestas gubernamentales. Una en la que la nota dominante es el desarrollo de políticas de cero tolerancia y de mano dura en contra de las pandillas y los jóvenes sospechosos de estar involucrados en la violencia, y otra en la que la nota dominante es la implementación de programas de prevención por parte del mismo gobierno a través de las instituciones encargadas de la juventud o incluso de la misma policía. La primera se encuentra claramente de-

finida, pero con matices, en los países de Guatemala, El Salvador y Honduras. La segunda se halla fundamentalmente en Nicaragua. La primera se expresa en planes policiales que han definido a las maras y a los jóvenes asociados a estas como el principal enemigo público y que, por lo tanto, hay que reprimir, controlar y reducir en centros de internamiento. La segunda se expresa en planes de trabajo que han definido a los jóvenes como un grupo poblacional vulnerable y al que, por lo tanto, hay que atender, estimular, proteger y observar si es necesario. Esta implica represión para los jóvenes que se salen de los márgenes de la ley, pero también y sobre todo implica prevención, asistencia y acompañamiento a las y los jóvenes que están en riesgo.

Esto no significa que los gobiernos orientados hacia el manodurismo en el combate hacia las pandillas no tengan algunos programas específicos de prevención, de rehabilitación y de reinserción de los pandilleros, sobre todo después de que la cero tolerancia ha fracasado estrepitosamente en controlar el problema de las pandillas. Tampoco significa que el gobierno nicaragüense y algunas de sus instituciones nunca hayan cedido a la tentación de reprimir excesivamente a los mareros, cuando las condiciones parecían salirse de control. Lo que significa es que en el norte de Centroamérica ha prevalecido un enfoque que privilegia sobre todo la represión, mientras que en Nicaragua —así como en Costa Rica, pero ese no es caso de estudio— ha salido favorecido el enfoque más integral. Bajo el modelo de represión, los indicadores que importan y que guían las valoraciones de éxito o fracaso de los mismos funcionarios son los que reflejan cuántos jóvenes pandilleros han sido capturados y encarcelados; bajo el modelo más integral nicaragüense, los indicadores que importan son los que muestran cuántos jóvenes forman parte de los programas de prevención de la policía y de la Secretaría de la Juventud.

Sin embargo, en el triángulo del norte de Centroamérica es posible encontrar diferencias. En Guatemala, ha habido un debate más intenso dentro del mismo gobierno sobre la conveniencia o no de implementar a fondo los planes del estilo de mano dura. Aunque cronológicamente fue probablemente el primer Estado en implementar este tipo de tratamiento con el Plan Escoba, el puntual relevo del gobierno hizo que esa estrategia fuese discutida más a fondo en la siguiente administración y que generara posiciones encontradas al interior del mismo. Desde la cúpula, esta se negó a continuar el modelo de la mano dura y no se dio ninguna iniciativa para aprobar una Ley Antipandillas, como en el caso de Honduras y El Salvador, pero la cultura de autoritarismo que pervive en algunas de las instituciones guatemaltecas más la inercia institucional hizo que, en la práctica, se siguiera teniendo ese modelo como guía y que la policía continuara con estrategias de persecución de sospechosos. Así, Guatemala constituye un caso curioso: al momento de redactar este trabajo, es el único país del norte de Centroamérica que ha aprobado una Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, elaborada por una comisión del más alto nivel del aparato de gobierno para articular una estrategia de prevención (Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de los Valores de la Convivencia [CONAPREPI]), pero también comparte con sus países vecinos la implementación de estrategias que persiguen a los jóvenes por su apariencia, por el uso de tatuajes y por la sospecha de ser pandilleros. En esa línea, Guatemala enfrenta el problema de la sobrepoblación carcelaria y las subsecuentes crisis que terminan en matanzas de reclusos pandilleros.

Pero es en El Salvador y en Honduras en donde la perspectiva de la Mano Dura ha sido implementada más a fondo, de manera más abarcadora y con la voluntad más explícita desde las autoridades. Ambos gobiernos aprobaron, en su momento, sendas leyes o reformas legales para

permitir que los cuerpos de seguridad persiguieran y capturaran, sin mayores pruebas o procedimientos, a jóvenes por sospechas de pertenecer a las pandillas (ver ERIC, IDIES, IUDOP, DIRINPRO-Nitlapán, 2004); ambas administraciones hicieron de esos planes un eje fundamental de la labor estatal; ambos gobiernos llegaron a echar mano y a reclamar la necesidad de utilizar a los ejércitos nacionales en los operativos en contra de las pandillas, y ambos gobiernos desarrollaron operativos que significaron la captura y encarcelamiento masivo de pandilleros saturando y sobrepoblando los sistemas penitenciarios. En Honduras, esto fue implementado con una gran indiferencia por parte del gobierno para controlar los abusos de los propios operadores de las instituciones y para evitar la participación de agentes externos en tareas de limpieza social. En El Salvador, las estrategias de represión estuvieron un poco más enmarcadas dentro de los límites institucionales que imponían las leyes, pero ello permitió que los abusos fueran más escamoteados por los responsables. En Honduras, a esta dinámica se sumaron repetidos hechos de matanzas en las cárceles, las cuales, en el lapso de poco más de un año, implicaron más de 170 pandilleros muertos en condiciones de encarcelamiento y bajo sospecha de participación de las mismas autoridades. En El Salvador, algunas crisis carcelarias también terminaron en masacres, aunque en este caso las responsabilidades de las autoridades aparentemente tienen que ver más con negligencia que con dolo; pero sobre todo esas crisis carcelarias implicaron un nuevo foco de tensión en la sociedad salvadoreña.

En Nicaragua, por el contrario, el Estado se ha caracterizado por una resistencia notable a implementar políticas de represión al estilo de la cero tolerancia. En lugar de perseguir pandilleros, el brazo represivo del Estado, la policía, se ha caracterizado por su labor de promocionar los derechos de las y los jóvenes que se encuentran en situación de riesgo. El eje de este trabajo ha sido el trabajo comunita-

rio desarrollado por la misma policía para involucrar a la misma ciudadanía, a través de comités de prevención social del delito —no solo de vigilancia— en la construcción de las estrategias de seguridad locales. Esto implicaba, entre otras cosas, que los mismos vecinos de los barrios prestaran atención a las necesidades de los jóvenes residentes en los mismos y que los problemas que ellos suponían cuando se ligaban a pandillas fueran inmediatamente abordados no solo por la policía, sino también por la comunidad. De acuerdo con el capítulo nicaragüense, en lugar de perseguir pandilleros para meterlos a la cárcel, la policía trabaja en la inserción social de los mismos jóvenes en su entorno. Esto opaca y neutraliza los intentos de algunos sectores de la sociedad nicaragüense por seguir los modelos autoritarios del norte.

Estos contextos han supuesto relaciones diversas e incluso contradictorias entre las organizaciones de la sociedad civil y los distintos gobiernos. En Guatemala, las organizaciones de la sociedad civil han tenido que jugar un doble papel. Por un lado, han colaborado con los esfuerzos de replanteamiento de las estrategias que se han abierto desde el gobierno central y algunas de ellas han contribuido significativamente al contenido de las propuestas de políticas de prevención y de la ley de juventud. Pero por otro lado, han tenido que enfrentarse a las mismas instituciones estatales para denunciar y detener los abusos cometidos en la persecución de las pandillas y en la implementación de los planes policiales. Por una parte, los operadores de las ONG han colaborado con algunas municipalidades que están desarrollando programas locales de prevención de la violencia, a través de la mediación y la participación ciudadana; por la otra, han sido también amenazados por grupos paramilitares asociados a instituciones de seguridad.

En El Salvador y Honduras, las organizaciones se han visto más obligadas todavía a enfrentar directamente al Es-

tado con respecto al tratamiento del fenómeno de las pandillas. Aunque también han habido algunas iniciativas de colaboración, los resultados de las mismas han sido más bien irregulares y no han alcanzado impactar de la misma manera sobre quienes toman las decisiones políticas.

Por ejemplo, durante un tiempo, Honduras experimentó un proceso de discusión de una legislación dirigida a menores y juventud. Esa legislación integraba conceptos amplios e integrales sobre la necesidad de atender el problema de la violencia juvenil, a los cuales habían contribuido varias organizaciones civiles. Sin embargo, la implementación de la Cero Tolerancia echó por tierra esos esfuerzos y los mismos se truncaron con la reforma del Código Penal, el cual oficializaba el plan de represión. Los abusos generados en este marco hicieron que varias organizaciones denunciaran públicamente al Estado hondureño, ya sea de forma individual como también bajo alianzas y redes. Varias organizaciones se dedicaron al cabildeo político tanto al interior del país como fuera, para reducir los abusos provocados por los planes y para presionar hacia estrategias más integrales y efectivas. A esto contribuyó la experiencia de gestión y cabildeo vivida por la sociedad hondureña en el marco de la reconstrucción del país, luego de los desastres naturales de 1998. Aunque el gobierno no modificó su política de forma tajante, las organizaciones llegaron a exponer al Estado hondureño, ante la opinión pública internacional, como violador de derechos fundamentales, y lograron acusarlo formalmente frente a un tribunal internacional.

En El Salvador, el rol de denuncia y cabildeo de la sociedad organizada ha sido menos protagónico, aunque no inexistente. Menos acostumbrada al cabildeo político y a la denuncia independiente, el anuncio de la implementación de los planes de mano dura dejó atrapada a la sociedad civil salvadoreña entre la sorpresa, la incertidumbre y la indignación. El enorme apoyo informal que recibieron esos

planes de parte de amplios sectores de la población, más el estado de polarización de la sociedad impidieron que las organizaciones se convirtieran en interlocutores válidos para el gobierno. Aunque no limitaron la capacidad de denuncia de los abusos de la mano dura, el protagonismo de las organizaciones fue más modesto. La mano dura provocó la formación de algunas alianzas y obligó a que algunas redes de trabajo con la niñez generaran un sistema de vigilancia de las organizaciones y que presentaran una serie de denuncias que tuvieron algún impacto internacional, pero no llegó a conformarse un grupo especial de organizaciones que incidieran en el tema de pandillas. Más aún, la conformación de las mesas de discusión sobre el fenómeno de la violencia y las pandillas que formó el gobierno, a partir de 2004, limitaron la iniciativa y la independencia de las organizaciones en un trabajo que, a la larga, resultó ser más propagandístico que de contenido. Así, en El Salvador, el escenario ha estado más bien caracterizado por la desconfianza mutua entre el gobierno y las organizaciones.

En Nicaragua, la particular forma de enfrentar el problema de las pandillas por parte del Estado convirtió la relación entre este y las organizaciones en un dilema entre la competencia mutua y la colaboración. En este caso, a diferencia de los anteriores, la relación entre las instituciones gubernamentales y entre las civiles ha estado marcada por el conflicto entre colaborar o competir. No se trata de un enfrentamiento para denunciar al gobierno por abusos, como suele ser la nota dominante en el norte de Centroamérica, sino que se trata de un enfrentamiento por quien tiene el protagonismo y quien consigue los mejores recursos en el afán por atender el problema de la violencia juvenil. Esto no ha impedido, sin embargo, que las organizaciones contribuyan y realimenten a las instituciones estatales en la tarea de lidiar con las pandillas. La colaboración se da, sin duda, pero muchas veces está marcada por las ansiedades del protagonismo. Al final de cuentas, las

organizaciones contribuyen con un Estado a pesar de ello, resulta ser más incluyente en estos temas.

4. Las características de las respuestas alternativas efectivas

La mayor contribución de las organizaciones no gubernamentales no está en su relación con los Estados. En realidad y sin soslayar lo anterior, la mayor contribución de las organizaciones de la sociedad civil está en su trabajo con los mismos jóvenes, con los mismos pandilleros, ex mareros y muchachos en riesgo. A la luz de todo lo anterior y corriendo el riesgo de ser expuesto de forma extremadamente simplista y escueta, las respuestas alternativas que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil organizada y que generan un impacto positivo en el tratamiento del fenómeno de la violencia juvenil en Centroamérica, se caracterizan por lo siguiente. Primero, por una comprensión bastante profunda de que las raíces del problema no yacen en la personalidad de los jóvenes, sino en las diversas y difíciles condiciones de vida que les han rodeado. Segundo, que esas condiciones de vida por lo general implican la negación, la ausencia o la exclusión de la posibilidad de gozar de los derechos a los que cualquier persona debería tener acceso, por lo que el trabajo de las organizaciones es entendido como un mecanismo para devolver y reintegrar, aunque sea parcialmente, tales derechos. Tercero, que tales respuestas se originan de organizaciones que están bien institucionalizadas, cimentadas y organizadas. Esto no significa necesariamente organizaciones que cuentan con más tiempo ni con más recursos, pero sí con aquellas que han sabido gestar bien ambos para lograr una organización eficiente y autónoma. Cuarto, que son iniciativas que tienen muy claro cuáles son sus objetivos, qué quieren lograr con su trabajo, qué herramientas meto-

dológicas necesitan para hacerlo y quiénes son su población meta. Quinto, que las mejores respuestas alternativas que se originan desde la sociedad civil son aquellas que incorporan un sentido de integralidad a su estrategia. Esto no quiere decir que son planes en los cuales se hace de todo, sino que aún cuando el trabajo esté concentrado en un solo aspecto, el mismo es abordado desde todos los aspectos relevantes posibles. Sexto, los mejores trabajos de las ONG son aquellos que se vuelven autosostenibles no solo para las organizaciones sino también para los beneficiarios mismos. Séptimo, las mejores estrategias son aquellas que logran convocar y reunir a diversos actores alrededor de las y los jóvenes con el objetivo de apoyar su desarrollo. Y octavo, las mejores estrategias son las que incluyen sistemas de evaluación constante de sus resultados.

Obviamente, será muy difícil encontrar organizaciones que reúnan todos esos criterios. En la práctica, esta investigación ha encontrado que la mayoría de organizaciones reúnen algunos, pero no otros, pero eso al menos les ayuda a destacar por sobre otras a la hora de lograr cambios y resultados en el tratamiento del problema. Por ello, este listado pretende más bien presentar las características ideales a las que deberían apuntar las organizaciones y su trabajo. Esto con el propósito de orientar el trabajo sobre la base de la experiencia existente en Centroamérica.

4.1. Comprensión de las raíces del problema

Los planes más efectivos en el tratamiento del problema juvenil se fundamentan en una profunda convicción de que las raíces del problema se hallan en el entorno social, antes que en la desviación psicológica o espiritual de la o del joven.

Aunque en la realidad existe una gran diversidad de perspectivas en la concepción que tienen las organizacio-

nes sobre la causas del fenómeno de las pandillas, desde aquellas que se concentran en la situación de pobreza y de miseria de gran parte de las poblaciones centroamericanas, hasta las que dirigen su atención hacia el entorno familiar del joven, la mayoría de organizaciones comprenden que el problema de la integración de los jóvenes a las pandillas no es producto simplemente de vocaciones personales, sino de contextos sociales sobre los cuales hay que trabajar y transformar. En tal sentido, las iniciativas más exitosas en el trabajo con pandilleros o con jóvenes en riesgo son las que logran comprender esto mejor y trabajan en coherencia con ello. Por ello, las iniciativas que se concentran y se dedican exclusivamente a los espiritual, sin ningún sustento de transformación de la realidad circundante, terminan siendo iniciativas de muy corto plazo, que crean ciclos intermitentes de jóvenes que entran y salen de los problemas, y que en el contexto de violencia que domina la dinámica de las pandillas no garantiza, en absoluto, que dichos jóvenes sobrevivan. De hecho, la revisión de las experiencias recogidas a lo largo de estas páginas sugiere que, aunque las organizaciones fundamenten su propia vocación de trabajo con los jóvenes en lo espiritual, las respuestas se construyen modificando el entorno de una u otra manera.

Programas como el del Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE), en Ilobasco, El Salvador, o el de la Asociación de Prevención del Delito (APREDE), en Villa Nueva, Guatemala, son ejemplos de iniciativas que han logrado una profunda comprensión del problema y que diseñan sus acciones precisamente anticipando la complejidad de los factores que están detrás de los jóvenes, los cuales favorecen su integración a las pandillas. Por ello, no solo se concentran en ofrecer oportunidades a los jóvenes, también movilizan diversos recursos para cubrir, hasta donde sea posible, todas las rendijas que pueden llevar al joven a la vida loca de nuevo.

4.2. La importancia de restituir los derechos de las y los jóvenes

Lo anterior, comprender las raíces del problema, significa, por lo general, que las organizaciones que mejor trabajan para prevenir, rehabilitar y reinsertar a los jóvenes son aquellas que frente a las privaciones sociales en las que viven las niñas, los niños, las y los jóvenes, se convierten en vehículos e instrumentos para superar esas privaciones por la vía de la devolución de los derechos fundamentales. Los planes más exitosos son aquellos que brindan educación a quienes verdaderamente la necesitan, que ofrecen la oportunidad de esparcimiento sano y seguro a jóvenes que nunca han conocido otra cosa más que la calle para divertirse y vivir; son aquellos que devuelven afecto, respeto y la oportunidad de construir una identidad y una autonomía sanas, que contribuyan al desarrollo personal y la convivencia social.

Esto se logra de muchas maneras. Se consigue a partir de ofrecer oportunidades para que las y los jóvenes utilicen sus propios talentos, pero también se puede conseguir a partir de cosas tan simples como dar la oportunidad para que la niña o el niño, la o el joven terminen su educación formal primaria y secundaria. Muchos estudios sobre las causas y factores asociados a las pandillas han mostrado que el simple hecho de mantener a los jóvenes en el sistema escolar y mantener abiertas las oportunidades de formación escolar y capacitación vocacional constituyen las mejores prevenciones para el desarrollo de pandillas (Save the Children y ACJ, 2002; Cruz, 2005b). Los modelos más exitosos de trabajo de las ONG con pandilleros son aquellos que precisamente comprenden eso y se esfuerzan por mantener las y los jóvenes en el sistema escolar, o que cuyo trabajo consiste en abrir oportunidades para que los mismos pandilleros puedan reinsertarse a la sociedad mediante la educación.

Lo anterior significa cierto nivel de claridad epistémica por parte de las organizaciones sobre su propio trabajo. Las organizaciones que parecen abordar mejor el problema de la violencia juvenil son aquellas que comprenden que detrás de sus programas se encuentra un intento por restituir o incluso ofrecer los derechos fundamentales a los que deberían tener acceso todos los niños, las niñas, las y los jóvenes. Esto ayuda no solo a que dichos programas tengan un sentido más claro, sino que, además, obliga a verlos como parte de un esfuerzo que necesita del concurso de otros actores y que debe ser sostenido de forma más o menos prolongada. Los programas que no entienden el trabajo con los jóvenes como una restitución de derechos simplemente se contentan con dar capacitaciones o financiar educación sin propósitos, sin metas a mediano plazo y sin necesidad de involucrar a otros sectores de la sociedad.

Un ejemplo de esta visión se encuentra en iniciativas como Casa Alianza, en Honduras. Aunque esta organización no nace para atender el problema de la violencia juvenil, pues gran parte de su quehacer se concentra en el trabajo con niños de la calle, el cual desarrolla desde hace varios años, una revisión de su trabajo muestra cómo la mayor parte de sus programas están encaminados a devolver derechos a la niñez y a la juventud. Facilitar apoyo familiar, proveer educación, cuidados infantiles, acompañamiento psicológico, desarrollar programas de nutrición y salud, ofrecer oportunidades de capacitación y proveer deporte y recreo, son todas iniciativas que restituyen derechos.

4.3. Programas cimentados en institucionalidad

Los puntos anteriores significan que las buenas prácticas no solo tienen que ver con buenos propósitos y buenos contenidos. Implican también infraestructuras de gestión bien desarrolladas, bien organizadas y bien planifica-

das. En el trabajo de las organizaciones suele abundar el voluntarismo y la buena fe, pero si esos no se acompañan de planificación, de una arquitectura institucional mínima y de un ordenamiento que sea autónomo de intereses personales y transitorios, los programas difícilmente serán efectivos y producirán cambios notables por un período importante de tiempo.

Los programas que parecen estar dando mejores resultados a lo largo de Centroamérica y aquellos que se convierten en una diferencia en la intervención de la violencia juvenil son los que pertenecen a organizaciones no gubernamentales, que gozan de una sólida y transparente estructura institucional; son aquellos que se han cuidado de que la organización sea algo más que un grupo de personas con buena voluntad y se convierten en instituciones que funcionan por cuenta propia. Este es el caso de proyectos como el Polígono Industrial Don Bosco, en El Salvador, o el Proyecto Ceiba, en Guatemala. Pero, en realidad, esto no es común y parece no ser fácil en el registro de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de las instituciones que parecen ser más sólidas dependen de la iniciativa de una persona o de un grupo de personas que construyeron y sentaron las bases para la dinámica del funcionamiento de las instituciones, pero que aun dependen mucho de las iniciativas particulares de esas personas, de tal manera que cuando las mismas dejan la institución o se retiran las organizaciones, aun con toda la infraestructura desarrollada, tienen problemas para que sus programas sigan jugando el mismo papel. Es más, aquellas organizaciones que están respaldadas por una franquicia más amplia, como es el caso de algunas organizaciones basadas en congregaciones religiosas o en organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, pueden sufrir de períodos de inestabilidad o incluso de suspensión de actividades, si las mis-

mas no han logrado construir un orden institucional más allá de las fuertes dirigencias que poseen.

4.4. Objetivos, metodología y metas claras

Aunque parezca imposible, no todas las organizaciones tienen claro qué quieren, con quién deben trabajar y cómo hacerlo. Estas organizaciones, por lo general, se pierden en un mar de actividades y reuniones que no logran nada y que con dificultad producen algo emulable y replicable. Los programas verdaderamente efectivos son aquellos que se fundamentan en la claridad de sus objetivos, de sus metodologías y de su población. Hay muchas organizaciones que aun trabajando con un tipo de población deciden trabajar con otra, que no tiene nada que ver los objetivos primordiales de la institución, solo porque eso supone una posibilidad de financiamiento adicional. Las organizaciones que, por el contrario, tienen muy clara cuál es su apuesta, generan trabajos más productivos y consistentes, y estimulan cambios donde son necesarios para cumplir con sus propios propósitos.

En la revisión de las iniciativas de la sociedad civil en Centroamérica, que se ha realizado en los capítulos de esta publicación, se ha encontrado que muchas organizaciones han entrado al tema de la violencia juvenil en respuesta a las demandas de las realidades nacionales y en la búsqueda de nueva fuentes de financiamiento para sus propios proyectos, pero eso muchas veces se ha hecho sin una discusión, revisión y replanteamiento de los objetivos y las estrategias que orientan el trabajo institucional. Esa falta de definición debilita la potencialidad de los programas y los reduce a expresiones de activismo que difícilmente pueden sostenerse, y que con dificultad pueden sostener procesos de prevención, rehabilitación y reinserción a largo plazo.

Además, las metas con frecuencia se formulan desligadas de la posibilidad de obtener indicadores objetivos para poder confrontar si las mismas han podido ser alcanzadas o no. Las organizaciones que, por el contrario, suelen formular sus metas de manera más realista, sobre la base del cumplimiento de ciertos criterios, suelen tener programas más coherentes, probablemente menos ambiciosos, pero más efectivos. Tal es el caso de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), quienes parecen tener muy bien definidos y muy claros sus objetivos y metodologías a favor de la prevención de la violencia en Honduras.

4.5. Estrategias integrales

Los problemas de violencia juvenil y de pandillas centroamericanas tienen múltiples y complejas raíces. Una comprensión más o menos adecuada de los mismos, por lo general lleva rápidamente a la conclusión de que no es posible resolverlos si no se atienden de forma simultánea las causas que generan dichas problemáticas. Por ello, los programas de reinserción social que se vuelven valiosos son aquellos que ofrecen respuestas integrales: que, por ejemplo, no solo se dedican a capacitar al joven pandillero para luego darle un poco de dinero y dejarlo por allí buscando trabajo, sino que también se dedican a conseguirle un trabajo digno, una comunidad de vivienda y laboral que estimule su integración, y que pacte con las autoridades de seguridad para que respeten y apoyen el intento de reinserción social del mismo. Son programas que, como el del Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV), en Nicaragua, acompañan al joven en toda la etapa y contribuyen a su relación con los distintos actores y factores. También los programas de prevención que se vuelven exitosos son aquellos que actúan —por ellos mismos o echando mano de alianzas con otros— sobre gran parte de los factores de riesgo que amenazan a la o el joven, pero

que al mismo tiempo se preocupan por potenciar los factores de protección que lo mantienen alejado de la amenaza.

Obviamente, lo anterior no es fácil y, a diferencia de los recursos con los que cuentan los Estados, las organizaciones muchas veces no tienen la posibilidad de montar y desarrollar programas muy abarcativos e integrales en sí mismos. Pero, aún así, los programas que logran hacer una diferencia en aspectos como la prevención de la violencia juvenil son los que logran desarrollar sus proyectos como parte de estrategias más amplias, bajo las cuales hay una visión más o menos clara del impacto que tiene atender un factor y no otro, y en la que se han priorizado las áreas a intervenir como parte de un proceso de fortalecimiento de los recursos de prevención. Esto implica, muchas veces, trabajar en conjunto con otras organizaciones e instituciones, estatales o no, lo cual permite ampliar los recursos y cubrir los vacíos que naturalmente se dejan cuando los esfuerzos son llevados de manera individual. Desarrollar estrategias integrales implica una importante capacidad de coordinación con otros actores y otros sectores, lo cual permite ampliar la capacidad de intervención sobre los factores que deben ser transformados para evitar o reducir la violencia juvenil.

4.6. Concurrencia de actores

Detrás de un buen programa de prevención, rehabilitación y reinserción no solo está una persona, en realidad están muchas personas que lo hacen posible, tanto dentro como afuera de la organización responsable. Las organizaciones que tienen éxito en su respuesta a la violencia son aquellas que logran convocar diversos actores en torno al proyecto de recuperación o de protección de las y los jóvenes. Son las que involucran a familiares, miembros

de la comunidad, colegas, autoridades, cooperantes y líderes locales. La organización Jóvenes Hondureños Adelante Juntos Avancemos (JHA-JA), situada en San Pedro Sula, Honduras, por ejemplo, basa su proyecto de trabajo en un modelo de gobernabilidad comunitaria, en donde diversos sectores de la comunidad hacen un esfuerzo para integrar a los jóvenes que quieren rehabilitarse.

Las mejores experiencias de trabajo en las organizaciones no gubernamentales se caracterizan, entre otras cosas, precisamente por su capacidad para convocar apoyos de otros sectores, de otras organizaciones o inclusive de instituciones del Estado. Esta capacidad amplía el potencial de trabajo y el impacto de los programas que se conducen. Los programas que se benefician de la coordinación con otros actores e instituciones no solo obtienen más recursos y más posibilidades de impacto, sino que además contribuyen a, por un lado, conformar una especie de red de apoyo para los beneficiarios de los proyectos; y, por el otro, ayudan a sentar las bases para que, en algunos casos, se desarrollen alianzas interinstitucionales e intercomunitarias que llegan a tener incidencia política.

La concurrencia de actores en los programas específicos de atención a la violencia juvenil ayuda a generar un clima de cooperación interinstitucional que siempre es más beneficioso que un clima de recelo y de competencias ásperas, generados por programas en los cuales no se sienta ninguna base de cooperación. La coordinación obliga, además, a los encargados de los programas a ser más responsables con sus propios proyectos, y compromete a ciertos niveles de planificación y evaluación que usualmente no se hacen cuando los proyectos se hacen en solitario.

Los programas exitosos no solo contribuyen a prevenir que los jóvenes se involucren en la violencia; no solo ayudan a rescatar a algunos de ellos del círculo pernicioso del crimen, sino que, además, se convierten en el catalizador

de esfuerzos multisectoriales que luego pueden dar paso a proyectos más amplios de prevención, a recomendaciones mejor estructuradas sobre políticas públicas y a estrategias de cabildeo político, que puede presionar a los gobiernos para generar mejores políticas de atención al problema.

4.7. Autosostenibilidad

Uno de los grandes desafíos de las organizaciones no gubernamentales suele ser la propia sostenibilidad. Esto no se refiere tanto al hecho de que sus acciones y sus programas tengan la capacidad de generar ingresos y dividendos, como en una empresa que busca ser rentable, sino al hecho de que su estructura, sus procedimientos administrativos y su trabajo le aseguren cierto nivel de seguridad en su propia gestión. En el mundo de las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica, existen innumerables casos de entidades que se crean solo para ejecutar un proyecto y que luego desaparecen sin dejar rastro alguno, porque no pudieron construir la capacidad ni los mecanismos de sostenimiento, incluso en aquellos casos en los cuales los proyectos tuvieron resultados relativamente positivos.

Por ello, las organizaciones que pueden sostenerse con mayor o menor solvencia suelen producir planes que pueden sostenerse a lo largo del tiempo, con la duración suficiente como para producir los cambios proyectados en los programas en cuestión. Los planes que usualmente tienen más éxito son aquellos que se pueden sostener a través del tiempo, y que, por tanto, ofrecen garantía tanto a la población objetivo —los jóvenes, en este caso— como a los propios operadores de proyectos, de que lo que están haciendo no será truncado por la ausencia de recursos y de planificación. Son, por tanto, los que ofrecen estabilidad. Dicha estabilidad se refiere tanto para quienes laboran y se dedican a ellos, como para quienes se benefician de los mismos, y eso permite articular estrategias mucho

más sistemáticas, coherentes y susceptibles de rectificación como producto de las evaluaciones.

Lograr la sostenibilidad propia es, sin embargo, una tarea ardua en la mayoría de las veces. Esta se logra muchas veces por el hecho de que la organización y/o los programas están insertos en programas más amplios, en donde el apoyo está debidamente asegurado desde diversas fuentes, tal es el caso de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental (ACISAM), en El Salvador. En otras ocasiones, la estabilidad de los programas se logra a partir del hecho de que las organizaciones forman parte de una red internacional o de una institución más amplia, que es la que asegura los recursos para el mantenimiento de los programas, como Casa Alianza, en Honduras. En la mayoría de los casos, la sostenibilidad es el producto de la buena planificación y de la buena gestión de los recursos. Esto obviamente va aparejado de otros aspectos ya vistos, como la claridad en los objetivos, el énfasis en las estrategias integrales y la concurrencia de otros actores.

4.8. Evaluación constante

Finalmente, aunque no menos importante, está la necesidad de la evaluación constante. Los estudios locales sacaron a luz que la mayoría de organizaciones no suele tener la práctica de evaluar sus propios programas y experiencias. No hay necesidad de señalar aquí las ventajas de los programas que cuentan con un examen constante de las propias intervenciones. Lo que más bien sorprende a la luz de toda la información recabada en Centroamérica es el poco énfasis que, en la práctica, las organizaciones prestan a este componente. En la mayoría de los casos, las evaluaciones que llevan a cabo muchas de las instituciones están orientadas a satisfacer los requisitos administrativos impuestos por las agencias donantes,

pero las mismas se basan, por lo general, en la presentación de estadísticas y de cifras que no logran reflejar las fortalezas y las debilidades de la intervención que suponen los programas, los avances y los retrocesos que los mismos provocan en la población objetivo y la transformación cualitativa de la problemática que se atiende.

Por ello, los programas que parecen funcionar mejor son aquellos que están sometidos a una evaluación constante, la cual es llevada a cabo a través de diversos mecanismos y agentes, y que tiene la capacidad de replantear las metodologías y los alcances de los proyectos. Lamentablemente, esta no es la norma en el desarrollo de los programas, sino más bien la excepción.

5. Hacia un movimiento social o hacia la necesidad de uno

Una de las preguntas que ha estado detrás de todo este esfuerzo de investigación sobre el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en la atención al problema de la violencia juvenil y las pandillas, es si, dadas las condiciones de extrema tensión y conflicto social generados, en parte, por las respuestas gubernamentales para atacar el problema, ha habido alguna especie de iniciativa o espacio que pueda ser interpretado como una forma novedosa de movimiento social a favor de los derechos de los jóvenes centroamericanos².

La pregunta, y para dejarlo bien claro, no es si las pandillas y maras centroamericanas constituyen en sí mismas un movimiento social. No es esa la pregunta que ha

-
2. Esto se enmarcaría dentro de la nueva ola de movimientos sociales, los cuales, según algunos autores (Laraña, 1999), se caracterizan por la heterogeneidad con respecto al origen de sus participantes.

movido esta investigación. Aunque esa es una discusión completamente aparte, el hecho de que las pandillas, por su impacto en la sociedad y su envergadura, puedan ser reconocidas como un movimiento social, desvía el camino del debate sobre la naturaleza de las maras y no contribuye en nada a su mejor atención. Otra cosa es si, desde el enfoque de algunos autores (por ejemplo, Tilly, 2004; Tarrow, 1997), estos grupos pueden ser considerados un actor político importante. Pero para los propósitos de este trabajo, no hay ninguna intención de calificar a los mismos como un movimiento social.

La interrogante, entonces, tiene que ver exclusivamente con los actores de la sociedad civil que trabajan con las pandillas y que, dentro de ese trabajo, han caído en la cuenta de la necesidad de replantear la importancia de los derechos de los jóvenes en situación de marginalidad en Centroamérica. En concreto, la pregunta que se intenta responder aquí tiene que ver con la posibilidad de que el trabajo con la juventud en problemas de violencia de las organizaciones no gubernamentales y de algunos sectores de la sociedad civil pueda convertirse en un movimiento social a favor de los derechos de la juventud, de la misma manera que, en algunos países, el trabajo de las organizaciones feministas y de mujeres desembocó en movimientos sociales que reivindicaron los derechos más amplios de las mujeres y de la igualdad de género (Ryan, 1992).

Aunque es obvio que hay un abismo de distancia entre los movimientos de mujeres y las posibilidades de que las organizaciones que trabajan con la juventud en Centroamérica puedan constituirse en un movimiento a favor de los derechos de la juventud, es importante plantear la pregunta sobre la posibilidad de un movimiento social a favor de la juventud, pues la misma intenta poner sobre el tapete de discusión la necesidad de reivindicar los derechos de las y los jóvenes, en unas sociedades que han sido histórica-

mente indiferentes hacia su condición fundamental de ciudadanos (Caldera y Jiménez, 2006), y que con la irrupción y el agravamiento del problema de las pandillas, se ha pasado incluso a la negación proactiva y al ataque hacia los derechos de un sector importante de la juventud por parte de los gobiernos y otros actores sociales.

El punto es que cuando se examina el trabajo que están llevando a cabo las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica, para atender el problema de la violencia juvenil y de las maras, no se puede dejar de ver que, más allá de los programas específicos de acompañamiento, prevención, rehabilitación y reinserción, existe también una especie de labor de incidencia y cabildeo político, el cual se ha vuelto más importante en la medida en que las respuestas estatales han implicado una guerra más o menos declarada en contra de las pandillas y en contra de la juventud que es vista como propensa a ellas. El desarrollo de los programas de cero tolerancia y de mano dura desarrollados por los gobiernos centroamericanos, específicamente por los del norte de Centroamérica, desde principios de la década actual, ha generado un significativo foco de tensión y de conflictos sociales en la región Centroamericana. Ese foco de tensión ha provocado nuevas dinámicas sociales, pero sobre todo ha dado lugar a nuevas problemáticas.

Las “manos duras” no solo han implicado la persecución de los pandilleros y de los delincuentes juveniles organizados, sino que, además, han desatado una dinámica en la que se ha cuajado una visión ideológica, según la cual cierto sector de la juventud —pobre, marginada, excluida y migrante— es estereotipada como delincuente y como un riesgo para la sociedad. Con ello, no solo se encierran a los mareros, sino que también se acosa y se fustiga a los jóvenes que viven en los barrios en donde florecen los mareros y a los jóvenes que comparten ciertas carac-

terísticas socioeconómicas con los pandilleros. Con ello, en Centroamérica, especialmente en el triángulo del norte, se ha entrado en una era en donde ser joven del sexo masculino, pobre y sin empleo, se vuelve en un motivo de sospecha y en un desencadenante de limitación abierta de derechos (por ejemplo, no pueden reunirse en grupos en la calle). En este caso, se trata de que los jóvenes pasan de lo que Orellana ha llamado “constricción de las posibilidades de desarrollo” (2005) a lo que puede considerarse llanamente como restricción de libertades civiles para los jóvenes.

Esas restricciones constituyen nuevos focos de conflictos, en los cuales los mayores perdedores son los jóvenes y sus derechos como ciudadanos. Si ya antes de la crisis, provocada por el fenómeno de las pandillas, muchos adolescentes debían enfrentar la negligencia social, esto es, la indiferencia hacia el respeto y la observancia de sus derechos fundamentales, con la crisis y la satanización de la juventud gran parte de los jóvenes centroamericanos, sean estos mareros o no, deben enfrentar la negación más o menos abierta de sus derechos y la persecución por razones de seguridad pública o incluso seguridad nacional³, pues son vistos por algunos como una nueva forma de insurgencia (ver Manwaring, 2005).

Este es el tipo de conflictos en los cuales las organizaciones de la sociedad civil han debido insertar sus propios trabajos de atención al problema de las maras. Al hacerlo, al intentar reducir la violencia juvenil, muchas organizaciones se han dado cuenta de que no es posible enfrentar este problema si no se modifican las condiciones que ha-

3. En algunos países del área se estudiaron iniciativas de ley para declarar abiertamente a las pandillas como “terroristas”. Ver, por ejemplo, la noticia: “Las maras deben ser tipificadas como terroristas”. *El Herald*, 28 de octubre de 2003. [Puede encontrarse en <http://www.elheraldo.hn/nota.php?id=2750&sec=7&fecha=2003-10-28>].

cen que muchos niños guatemaltecos, hondureños y salvadoreños se decidan por la vida criminal en las pandillas. Más aún, muchas organizaciones se han dado cuenta de que no es posible resolver el fenómeno de las maras en un contexto en el cual el Estado no solo contribuye poco a modificar las condiciones que empujan a los niños a las maras, sino que es uno de los principales promotores de la violencia y de la violación de los derechos fundamentales de los jóvenes, como producto de la implementación y el énfasis en los planes de represión. Es esto lo que ha dado lugar a que muchas organizaciones en la región vayan más allá del ámbito de los programas directos con los jóvenes y pandilleros, y se decidan a cabildear, negociar y hasta enfrentar abiertamente al gobierno o sus representantes como forma de atender el problema de la violencia juvenil.

En esta empresa, las ONG han formado redes y alianzas con otras organizaciones y con instituciones internacionales, han apelado a la opinión pública y han puesto el problema de las formas de enfrentar la violencia juvenil sobre la mesa de discusión; han desafiado los valores y el discurso de los gobiernos que promueven los programas de cero tolerancia y, en algunos casos, han sometido demandas en los tribunales de justicia internacionales en contra de los Estados que han abusado en su campaña de persecución en contra de los jóvenes mareros o no mareros⁴. Todo esto lo han hecho, en la mayor parte de los casos, no con el propósito de defender a delincuentes o mareros, como lo sostienen algunos altos funcionarios gubernamentales⁵,

4. Ver “Presentan demanda contra Honduras ante Corte Interamericana DDHH”. [Puede encontrarse en http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/presentan_honduras_corte_interamericana_ddhh_286685.htm].

5. Ver, por ejemplo, el discurso del Ministro de Gobernación de El Salvador en el lanzamiento del Programa “Vamos con todo”. [Puede encontrarse en <http://www.gobernacion.gob.sv/>]

sino como una manera de reorientar las políticas de seguridad hacia un enfoque integral, las cuales no lesionen los derechos fundamentales de las y los jóvenes. Así, algunas organizaciones que comenzaron trabajando en programas directos de intervención con pandilleros o de prevención con jóvenes en situación de riesgo, han debido incluir la incidencia y el activismo político en su inventario de actividades, como forma amplia de incidir en el fenómeno. Otras organizaciones que en el pasado habían tenido protagonismo en la defensa de los derechos de los perseguidos por razones políticas en Centroamérica, han tenido que reconsiderar la vigencia de su trabajo frente a los abusos de algunos Estados en el combate del crimen juvenil.

Todo esto ha dado lugar a nueva forma de actividad social y política de las organizaciones, entendida esta en sentido amplio y no partidista, para la cual, sin embargo, la mayoría de ellas no estaban preparadas. En tal sentido, la pregunta relevante acá es: ¿puede ser esto considerado un nuevo modo de movimiento social en Centroamérica? o ¿hay posibilidades de que el trabajo de las organizaciones se transforme en un movimiento social?

No es la intención de este capítulo —y mucho menos del volumen— discutir teóricamente las implicaciones de un movimiento social destinado a defender o reivindicar los derechos de las y los jóvenes en Centroamérica. Es más, este trabajo de investigación no fue pensado particularmente en torno a la idea de los movimientos sociales, sino como un repaso a la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a disminuir el fenómeno de las pandillas. Pero lo cierto es que, sobre la marcha, en el trabajo de explorar ese quehacer de las organizaciones, se ha caído en la cuenta de que las condiciones que rodean al

eGobierno/SeccionesPrincipales/vamoscontodo/discursoMinistro/.

fenómeno han obligado a las mismas instituciones a constituirse en grupos de presión a favor de cierto tipo de políticas y en contra de otras, y que en varios países esas actividades rozan el tipo de acciones que caracterizan a los movimientos sociales, a saber, campañas que suponen un esfuerzo público de demandas públicas dirigidas a las autoridades; empleo de diversas formas de acción política, como la formación de coaliciones, reuniones públicas, manifestaciones, firma de declaraciones públicas, etc. (ver Tilly, 2004).

Los capítulos precedentes han mostrado evidencias de que algo de eso se ha estado gestando en los países centroamericanos, y en algunos más que en otros. En Guatemala, por ejemplo, fue posible identificar tres distintas redes de organizaciones que, en cierta manera y particularidad, se han propuesto incidir políticamente en la acción y la política del Estado en relación con las y los jóvenes, los pandilleros y los privados de libertad. Una de estas redes incluso se hace llamar movimiento social por los derechos de la juventud, y otra muestra, dentro de sus logros, el contar con una propuesta para la formulación de la Política Nacional de la Juventud. Además, el trabajo de esas redes fue importante para el diseño de la Política Nacional de la Prevención de la Violencia Juvenil (COPREDEH, 2005).

En Honduras, por su parte, fue posible identificar también tres distintas movilizaciones colectivas en torno al tema de juventud, que tocaba, de alguna manera u otra, el tema de las maras y la violencia juvenil: el Foro Nacional de Juventud, la Alianza por la Infancia, Juventud y Adolescencia, y el Colectivo por la Vida, la Paz y la Justicia. Al igual que en Guatemala, todas esas iniciativas han buscado incidir en la política local, sin embargo, es en este país centroamericano en donde comparativamente ha habido un esfuerzo más decidido, más prolongado y más amplio por parte de las organizaciones por desafiar las políticas de cero tolerancia y por producir cambios en las mismas.

Ello se tradujo, por ejemplo, en espacios importantes de interlocución con los candidatos presidenciales dentro del proceso electoral de 2005, y lograron que el tema de la violencia juvenil se convirtiera en un aspecto importante dentro de la campaña y dentro de las primeras acciones del gobierno entrante⁶. Esta capacidad de las organizaciones hondureñas se originó de su experiencia por enfrentar las secuelas de los desastres naturales de finales de la década pasada, la cual fortaleció el trabajo de redes y la interacción directa con las autoridades.

En contraste, es en El Salvador en donde las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, encaminadas a constituirse en un grupo de presión —ni siquiera en un movimiento social—, han sido más débiles. A excepción de la actividad de la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA), la cual propició algunos de los pocos espacios para la discusión y emitió algunos pronunciamientos públicos adversando las políticas de mano dura y denunció a las autoridades salvadoreñas en los foros internacionales de derechos humanos, en El Salvador las organizaciones han jugado un papel más tímido que sus vecinos del norte en la configuración de iniciativas públicas de presión, cabildeo e incidencia política. Aunque se crearon algunos grupos de discusión pública a niveles locales y con la participación activa de organizaciones civiles, las mismas no lograron consolidar una iniciativa de incidencia que trascendiera los meros ámbitos locales y sectoriales. Además, algunas de esas iniciativas estaban guiadas y estimuladas más por agencias oficiales de cooperación internacional, las cuales, frente a la falta de liderazgo de las propias

6. Por ejemplo, el gobierno entrante de Manuel Zelaya abrió espacios de diálogo con las organizaciones que trabajan con jóvenes pandilleros, y ello, en principio, ha supuesto un giro importante a los planes de atención al problema de las pandillas en Honduras.

organizaciones civiles, buscaban dar un poco de legitimidad a sus propios proyectos locales y generar apoyos para las autoridades locales, que incidir políticamente en los planes nacionales.

En Nicaragua, dado que las maras —tal y como se conocen en el norte de Centroamérica— son prácticamente inexistentes y que en ese país los planes de atención a los focos de violencia juvenil se conducen de una manera significativamente distinta al norte de Centroamérica, la necesidad de una movilización a favor de los derechos de los jóvenes en contra de políticas draconianas está por completo ausente. En otras palabras, no existe un foco de tensión alrededor del tema de la violencia juvenil y de la acción del Estado para hacerle frente. En Nicaragua, los derechos de las mujeres y la infancia tienen más vigencia en la actividad colectiva de las organizaciones de la sociedad civil que el tema de los derechos de los jóvenes. Además, el Estado constituye un aliado importante de las organizaciones que trabajan el tema, dado que comparten la visión sobre la mejor forma de enfrentar la violencia juvenil: esto es, mediante la prevención.

Pero volviendo a la cuestión sobre si las acciones colectivas que se llevan a cabo en Centroamérica pueden ser consideradas movimientos sociales, es necesario decir que, a la luz de algunas de las teorías más autorizadas sobre el tema, básicamente las formuladas por Tarrow (1997) y Tilly (2004), los esfuerzos colectivos y las redes movilizadoras de la sociedad civil en Centroamérica todavía no pueden ser calificados como un movimiento social. Sin embargo, y como lo afirma Carranza en uno de los trabajos de este volumen, existen importantes elementos a favor para que se puedan transformar en uno. Aun así, si hay alguna posibilidad de que las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de la violencia juvenil puedan convertirse en movimientos so-

ciales a favor de los derechos de la juventud o a favor de una política distinta para enfrentar el problema de la violencia, esa posibilidad solo existe en los países del triángulo norte de Centroamérica, esto es, Guatemala, El Salvador y Honduras, dado que en Nicaragua el tema de la juventud, vinculada al dilema de la inseguridad y la violencia, no constituye un foco de conflicto social⁷. Pero sería impreciso afirmar que en todos los países existe la misma posibilidad, esto es, que los grupos de presión conformados alrededor del tema de los derechos de la juventud y sus acciones colectivas transiten hacia una especie de movimiento social. En realidad, a la luz de la información y las evidencias recabadas en este trabajo de investigación, es claro que las iniciativas que se han gestado desde la sociedad civil, tanto en Honduras como en El Salvador y Guatemala, pueden ser consideradas, sin duda alguna, como grupos que movilizan intereses colectivos, pero en alguno de esos países esos esfuerzos están más cercanos de convertirse en movimientos sociales que en otros.

Así, por ejemplo, en Honduras, las condiciones mismas impuestas por la virulencia de las acciones estatales en contra de los jóvenes e infantes⁸, aunadas a una sociedad civil más activa en temas sociales y con más experiencia en coaligarse en redes (PNUD, 2004), le han colocado en

7. En Nicaragua, sin embargo, la juventud constituye un foco de tensión en otros ámbitos: oportunidades de empleo, de estudio subsidiado, etc. En ese país, las posibilidades de que los jóvenes se movilicen en torno a una acción colectiva no viene del dilema entre la seguridad pública y los derechos, sino en términos de oportunidades de desarrollo.

8. El Estado hondureño ha sido acusado más frecuentemente por ejecuciones sumarias a niños de la calle, por los abusos en la implementación de los programas de cero tolerancia y por masacres o tragedias ocurridas al interior de sus centros penales (ver, por ejemplo, Casa Alianza, 2002; Moreno, 2003).

una posición más cercana al movimiento social. En agudo contraste, en El Salvador, que también ha experimentado una fuerte política de represión en contra de las maras, las organizaciones de la sociedad civil no han podido articular un esfuerzo tan notable y sostenido para defender el derecho de las y los jóvenes. Ello se debe, en parte, a que, por un lado, los gobiernos han sabido controlar las iniciativas reduciéndolas a mesas oficiales de discusión que no han resultado útiles para resolver el problema y, por el otro, a que las organizaciones civiles están más atrapadas por la dinámica de polarización política que caracteriza a la sociedad salvadoreña, que impide que las iniciativas tengan repercusión política sin que las mismas sean enmarcadas e interpretadas como campañas partidarias.

En cualquier caso, para establecer con más precisión las razones por las cuales las iniciativas de las organizaciones civiles centroamericanas no pueden ser consideradas un movimiento social, aun en aquellos países en los cuales la movilización ha sido más intensa, hay que acudir a las herramientas teóricas. Tarrow (1997, p. 21) establece que las propiedades básicas de los movimientos sociales son: (a) la puesta en escena de desafíos colectivos hacia las autoridades, (b) la concepción de objetivos comunes, (c) la potenciación de la solidaridad, y (d) el mantenimiento de la acción colectiva.

En el caso centroamericano, como ya se ha señalado, el estímulo fundamental para que muchas organizaciones se hayan lanzado a la movilización a favor de los derechos de la juventud han sido las políticas mismas de esos Estados. Sin embargo, esto no siempre se ha traducido en desafíos colectivos abiertos y estridentes, y, por lo general, los reclamos se han conducido más por vías institucionales que por la vía de las protestas públicas. Aunque esto no desmerita la calidad de movimiento social, hay que reconocer que algunas de las coaliciones e iniciativas que han

sido integradas por las organizaciones de la sociedad civil han sido creadas desde las instituciones gubernamentales o integradas por ellas o han sido dependientes de ellas también. Ello ha limitado el nivel de antagonismo planteado por esas mismas redes y ha contribuido a disminuir el carácter desafiante de esas iniciativas. Más aún, dada la debilidad de la organización de la sociedad civil en algunos de los países y su dependencia con respecto a las agencias de cooperación bilateral y multilateral, las cuales suelen participar también de esas redes y coaliciones, las organizaciones mismas se han visto atrapadas por los pruritos de esas agencias por no quebrantar sus relaciones políticas con los gobiernos, limitando las actividades de denuncia o de protesta a actos más formales. Esto se mezcla, además, con el hecho de que Centroamérica vive un supuesto proceso de democratización, el cual apela a la resolución de los conflictos por las vías institucionales formales y deslegítima, al menos en términos discursivos, el uso de la acción colectiva vociferante y provocadora. Además hay que reconocer que uno de los factores que más ha limitado el carácter desafiante de la acción colectiva es la naturaleza del tema en el cual se mueven las organizaciones. No resulta fácil para muchas organizaciones promover públicamente los derechos de los jóvenes si estos tienen una historia criminal y si son vistos como una amenaza para la sociedad. A diferencia de los derechos de los niños y las mujeres, en donde es más fácil relevar su carácter histórico de grupos marginados y victimizados. En el caso de los jóvenes, a pesar de que sus propias condiciones se originan de procesos de marginalización y victimización previos e intensos, su condición actual de victimarios reduce el empeño que las organizaciones están dispuestas a poner en evidencia para defender a los jóvenes.

Uno de los factores que explica que las acciones colectivas de las organizaciones a favor de los derechos de los jóvenes en Centroamérica no sean más desafiantes, al me-

nos no en términos públicos, es la participación reducida o vacilante de los mismos objetos de la movilización, esto es, los jóvenes. Este es el punto central de hacia dónde deben ir los esfuerzos de la acción social a favor de los jóvenes. A pesar de que muchas organizaciones han logrado articular trabajos excepcionales a favor de la defensa de los derechos de los jóvenes, sean estos mareros o no, y a pesar de que dichas organizaciones comparten con los mismos sus inquietudes, problemas y esperanzas, hay que reconocer que las iniciativas siguen siendo conducidas y generadas desde los adultos. Ello repercute de varias maneras en las posibilidades de que las acciones colectivas se conviertan en movimientos sociales de mayor impacto. En primer lugar, impide la generación de un sentimiento de identidad compartida entre las instancias que forman las redes. En segundo lugar, limita sus posibilidades de crecimiento entre la población aludida. A diferencia de movimientos como el de mujeres, cuyas organizaciones y acciones fueron impulsadas directamente por mujeres comprometidas con las demandas y los cambios planteados a la sociedad, en este caso se trata de iniciativas cuyos liderazgos no siempre cuentan con una base sólida de juventud, y en las cuales los jóvenes no logran traspasar el papel pasivo que les han asignado otros sectores de la sociedad. En algunas ocasiones, los esfuerzos de las organizaciones civiles por movilizar al resto de la sociedad fallan al excluir de las decisiones a los mismos jóvenes, con lo cual estos no se apropian de dichas iniciativas y erosionan la capacidad de los mismos para estimular la incorporación de más actores. Superar esto no es fácil, pues dado el carácter transicional de este grupo poblacional —entre la infancia y al adultez—, la representación adecuada de este grupo implica un gran esfuerzo de diálogo, compromiso y solidaridad en las organizaciones. Tal y como dice Rodríguez (2005, p. 1185): “los movimientos y organizaciones juveniles de la región, que se han transformado radicalmente

en los últimos 30 años, no logran cumplir funciones de representación efectiva (y reconocida) de las y los jóvenes, y por tanto, no logran actuar como un ‘movimiento social’, en el sentido clásico del tema”. Por ello, el problema de la identidad y la representación de los jóvenes en las iniciativas colectivas que buscan la defensa de sus derechos afectan también lo que Tarrow llama la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva, y diluyen la posibilidad de construir proyectos con un solo objetivo común.

Con todo, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de incidencia política y de movilización de la conciencia pública a favor de los derechos de los jóvenes, tanto de los involucrados en violencia, en maras, o no, llena un vacío importante en las sociedades centroamericanas, cuyos intentos de democratización formal no han podido superar aún el enorme legado autoritario de las dictaduras del pasado ni han podido asegurar las condiciones sociales para el respeto de los derechos básicos de los ciudadanos más jóvenes y más vulnerables. En este contexto, lo que está claro es la importancia de que las organizaciones civiles continúen con los esfuerzos de concientización y movilización cívica de las sociedades centroamericanas. Sin duda, hay todavía mucho trecho por andar y todavía no se puede hablar de un movimiento social a favor de la juventud marginada, pero el trabajo sostenido, la reflexión, la evaluación y la autocrítica pueden llevar esos esfuerzos muy cerca, sobre todo de la meta que debe ser la de generar cambios políticos para asegurar unas mejores condiciones para todos los jóvenes.

Algunas iniciativas centroamericanas pueden ser catalizadores para un movimiento social regional a favor de la juventud y sus derechos. Pero hace falta involucrar más a los mismos jóvenes en esas iniciativas, hace falta movilizar más las conciencias nacionales para superar la apatía

y el rechazo de aún importantes sectores nacionales, y hace falta más claridad sobre quiénes son los actores que impiden los cambios necesarios. El dilema que suponen las manos duras y las políticas draconianas en contra de los jóvenes no solo es un problema de administraciones gubernamentales, que favorecen respuestas autoritarias a los desafíos planteados por los jóvenes que viven de la violencia, es también un problema de sociedades, que todavía no han terminado de construir una ciudadanía sobre la base de la tolerancia, la igualdad y la solidaridad con sus miembros más vulnerables; es también un problema de sociedades “inciviles”, que favorecen el autoritarismo y la represión para lograr el orden y el desarrollo (ver Cruz, 2005c). Las organizaciones de la sociedad civil deben ser concientes de ello y deben trabajar para exorcizar esos demonios de la cultura popular. Su trabajo a favor de la prevención, la rehabilitación y la reinserción de los muchachos que están en riesgo o que han sido condenados a vivir de la violencia es una contribución notable a la recuperación y a la re-educación de los jóvenes. Pero para que tenga un impacto mayor y se multiplique en las sociedades, es necesario que las organizaciones reeduquen también a su propia sociedad. La acción colectiva y el movimiento social a favor de los derechos de las y los jóvenes, con estos participando en primera línea, puede ser una manera de hacerlo.

6. A manera de conclusión

Este esfuerzo de investigación regional ha mostrado varias cosas. En primer lugar, ha señalado el significativo trabajo que se hace desde diversas organizaciones de la sociedad civil para enfrentar y contribuir a resolver el problema de la violencia juvenil que agobia a los países centroamericanos. Es claro que este esfuerzo no es siempre fácil y no está exento de obstáculos, sobre todo en sociedades que, en medio de la desesperación generada por la

inseguridad, parecen estar dispuestas a respaldar medidas autoritarias y políticas de mano dura que muchas veces solo contribuyen a profundizar las condiciones de marginación de los jóvenes en riesgo. Las experiencias que se han examinado acá ponen de manifiesto que es posible la participación de las organizaciones en propuestas, acciones y políticas de forma constructiva.

Si algo tienen en común todos los esfuerzos que se han analizado en estas páginas, es que todos estos trabajos de prevención y de rehabilitación de jóvenes están encaminados a hacer valer y devolver los derechos fundamentales que, como personas y ciudadanos, tienen las y los jóvenes centroamericanos. Y esto constituye un aporte muy significativo en unas sociedades cuyas autoridades han estado dedicadas a enfrentar el problema de la seguridad por la vía de declararles la guerra a los jóvenes, ignorando los mecanismos y los años de marginación en la cual ha vivido la mayoría de los ciudadanos centroamericanos. Dicho de otra manera, y como se mostraba en las páginas anteriores, estas experiencias sugieren que el éxito en la prevención y la rehabilitación de la violencia juvenil depende de qué tanto las estrategias se concentren en devolverle los derechos a las y los jóvenes. Muchos de los programas que se han expuesto acá hablan de reconstruir la esperanza mediante la restitución del derecho a la vida y a la integridad física, a la educación, a la salud, al sano esparcimiento, al empleo digno y a las oportunidades de desarrollo.

Y esto no solo ejemplifica el valor de los derechos fundamentales de las y los jóvenes, sino que, además, rebate la noción predominante, en la actualidad, de que la mejor forma de enfrentar la violencia social es hacer la guerra contra los jóvenes integrados a las pandillas. Las iniciativas que han nacido desde la sociedad civil organizada sugieren que para reducir la violencia es necesario que los jóvenes sean comprendidos como ciudadanos, a quienes se les ha

negado su propia ciudadanía y sus propios derechos, para poder devolvérselos como les corresponde. Estas iniciativas, en el fondo, aconsejan también que para construir una sociedad pacífica y segura es necesario, sobre todo, construir una sociedad justa y de derechos, en la cual nadie se encuentre excluido.

Un movimiento social a favor de los derechos de las y los jóvenes puede ser un mecanismo importante para la construcción de esa ciudadanía. No tanto porque ese tipo de acción colectiva vaya a resolver directamente los problemas que acechan a la juventud, sino porque, entre otras cosas, puede servir para dos logros. Primero, porque en la tarea de enfrentar los legados autoritarios que todavía corroe a los gobiernos y a sectores importantes de las sociedades centroamericanas, el movimiento social puede ser un instrumento educador de las mismas, que en las transiciones se han olvidado de que sus jóvenes, marginados o no, violentos o no, son también ciudadanos y tienen derechos. Y segundo, porque un movimiento social puede servir finalmente como un estímulo impresionante e inigualable para que los mismos jóvenes se decidan a organizarse y participar en la acción social, y a poner las bases para la transformación de las sociedades desde su propio compromiso.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2004). "El manodurismo y las políticas de seguridad". En: Asociación Bienestar Yek Ineme. *El Plan Mano Dura y la Ley Anti Maras*. Materiales para la Discusión No. 20, San Salvador.
- Caldera, H. y Jiménez, G. (2006). *Prevención de maras y pandillas: realidad y desafíos*. Tegucigalpa: Programa Nacional de Prevención.
- Casa Alianza (2002). *Ejecuciones sumarias de niños, niñas y adolescentes*. Tegucigalpa.
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). (2005). *Po-*

- lítica Nacional de la Prevención de la Violencia Juvenil*. Guatemala: COPREDEH.
- Concha-Eastman, A. (2005). "Violencia, juventud y adolescencia". Ponencia presentada en el Taller Regional TEACH-VIP, realizado en la Ciudad de Panamá, 14-16 de septiembre de 2005. Organización Panamericana de la Salud y GTZ.
- Cruz, J. M. (2005a). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red*. San Salvador (mimeo).
- Cruz, J. M. (2005b). "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, 1155-1182.
- Cruz, J. M. (2005c). "El autoritarismo en la posguerra: un estudio de las actitudes de los salvadoreños". En: Nelson Portillo, Mauricio Gaborit y José Miguel Cruz (comps.). *Psicología social de la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. M. y Carranza, M. (2006). *Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador*. En: Javier Moro (ed.). *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*. Guatemala: MagnaTerra Editores.
- ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN-DIRINPRO (eds.) (2004). *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación, Volumen III*. Managua: UCA Publicaciones.
- ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP. (eds.). (2001). *Maras y pandillas en Centroamérica. Volumen I*. Managua: UCA Publicaciones.
- Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manwaring, M. G. (2005). *Street Gangs: The New Urban Insurgency*. Carlisle: Strategic Studies Institute/U.S. Army War College.
- Moreno, I. (2003) "Pandilleros, ¿limpieza social en las cárceles de Honduras?". Revista *Envío* 254, Managua.
- Orellana, C. I. (2005). "Reflexiones sobre la cultura juvenil contemporánea". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, 1123-1144.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2004). *El Estado y las ONG en la rehabilitación y la reinserción social de los jóvenes*. Tegucigalpa, PNUD.
- Rodríguez, E. (2005). "Juventud, desarrollo y democracia en América Latina: nuevos enfoques para las políticas públicas en

- tiempos de gobiernos neo-progresistas". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, 1183-1198.
- Ryan, B. (1992). *Feminism and the Women's Movement: Dynamics of Change in Social Movement Ideology and Activism*. New York: Routledge.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, C. (2004). *Social Movements, 1768-2004*. Boulder, Colorado: Paradigm Publishers.
- Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

448-blanca

CORDAID es una de las más grandes organizaciones internacionales de la cooperación al desarrollo que, junto con más de mil entidades y organizaciones de base, lucha contra la pobreza y la injusticia en más de 40 países de África, Asia, América Latina, Medio Oriente, Europa Central y del Este, y los países bajos.

CORDAID fue fundada a fines de 1999 como resultado de la fusión de tres instituciones católicas romanas de desarrollo, *Memisa*, *Mensen in Nood* (*Caritas Neerlandica*) y *Bilance* (antes *Vastenaktie* y *Cebemo*). Se inspira en la doctrina social católica y considera que toda persona tiene derecho a una vida digna sin distinción alguna por razones económicas, de edad, sexo, género, raza, origen, creencias o convicciones políticas. Además, cree en la fortaleza individual de las personas: CORDAID no realiza tareas que pueden ser llevadas a cabo por la misma población local.

Cada año, CORDAID invierte alrededor de 150 millones de euros en proyectos ejecutados en países en desarrollo. Estos fondos provienen del gobierno holandés, la Unión Europea y de 450 000 donantes de los Países Bajos que respaldan el trabajo de la organización, a través de *Memisa*, *Mensen in Nood* y *Vastenaktie*. Asimismo cuenta con el apoyo sustancial de organizaciones de base en su lucha contra la pobreza y la injusticia.



CORDAID is one of the biggest international cooperative organizations for development that, together with more than one thousand entities and base organizations, struggle against poverty and injustice in more than 40 countries in Africa, Asia, Latin America, Mid West, Central and Eastern Europe as well as the Netherlands.

CORDAID was founded at the end of 1999 as a result of the fusion of three Roman Catholic institutions: Memisa, Mensen in Nood and Bilance (formerly known as Vastenaktie and Cebemo). It is inspired in Catholic social doctrine and considers that every one has the right to a worthy life without any distinction based on economic reasons, age, sex, gender, race, origin, beliefs or convictions. Also, it believes in people's individual strength: CORDAID does not perform tasks that can be carried out by the local population itself.

Every year, CORDAID invests around 150 million euros in projects executed in developing countries. These funds come from the Dutch government, the European Union and from 450 000 donors in the Netherlands that support the organization through Memisa, Mensen in Nood and Vastenaktie. Likewise, it counts with the substantial support of base organizations on its struggle against poverty and injustice.



Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos UCA,
en el mes de julio de 2006
la edición consta de 1,400 ejemplares.

