

DIÁLOGO EN EL CONFLICTO SOCIAL ESPECIAL DE MARAS Y PANDILLAS DESDE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

Antonio Rodríguez López-Tercero



UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA

**Diálogo en el conflicto social especial de
maras y pandillas desde la construcción de
políticas públicas nacionales en el Triángulo
Norte de Centroamérica**

Autor

Antonio Rodríguez López-Tercero

Tutor

Xavier Pastor Palacios

San Salvador, agosto de 2016 | Editado 2020

DEDICATORIA



A GIOVANNI MORALES

(pandillero rehabilitado, asesinado el 05 de marzo de 2013, a las 2:30 p.m., en San Salvador). A su esposa Isamar e hijos (Crace y Carlitos).

A mi familia

(madre, padre, abuelos, abuelas hermanos, hermanas, sobrinos, sobrinas, primos, tíos, cuñadas y cuñados).

A mis queridos amigos y amigas

(Elisa y su hija; Jorge, Guillermo, Begoña, Frank, Tole, José, Arturo, Dina, Xiomara, María Silvia, Nelson, Isabel, Saúl, Familia Vaquerano, compañeros de Pan para el Mundo, compañeros pasionistas, familias y jóvenes de Mejicanos, compañeros del Servicio Social Pasionista -SPASS y de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD).

A Mamu por todo su apoyo.

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	4
1. Presentación	5
2. Conceptos fundamentales	7
2.1 ¿Qué es el diálogo democrático social?	7
3. Panorama general. Realidades en estudio y antecedentes	11
3.1 Grupos vulnerables, estrategias del Estado y enfoques	12
3.2 Perspectivas conceptuales y su impacto en los abordajes	13
4. Marco contextual	17
4.1 Marco teórico	17
4.2 Contexto de aplicación	23
4.3 Retos del contexto	26
5. Metodología	29
5.1 Metodología de IAP	31
5.2 Monitoreo y evaluación	33
6. Objetivos	35
6.1 Objetivo general	35
6.2 Objetivos específicos	35
7. Resultados	37
8. Desarrollo del trabajo	39
8.1 Fases y actividades	39
9. Conclusiones	43
9.1 Pandillas, violencia y respuestas	43
9.2 Supuestos, riesgos y oportunidades	44
10. Bibliografía	47
11. Anexos	51
11.1 Anexo 1. Niveles de prevención	51
11.2 Anexo 2. Estadísticas de homicidios de la región Triángulo Norte	52
11.3 Anexo 3. Perfil de actores. Mapeo de Actores	53
11.4 Anexo 4. Árbol de problemas, de objetivos y de resultados del proceso de dialogo social para la construcción de políticas integrales	54
11.5 Anexo 5. Reportajes sobre la realidad	56

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAT	Centro Antipandillas Transnacional.
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia.
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos.
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.
IML	Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”.
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública.
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
MINEDUCYT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
MINSAL	Ministerio de Salud.
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
PDDH	Procuraduría de Derechos Humanos.
PNC	Policía Nacional Civil.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SPASS	Servicio Social Pasionista.
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Pueblo de los Estados Unidos de América.

PRESENTACIÓN

Llegué a El Salvador hace 20 años. Desde entonces, he visto al país sometido a violencias de orden convencional y no convencional. He observado sectores doblegados a múltiples formas de violencia: cultural, estructural, directa e indirecta. No obstante, para mí, lo más preocupante ha sido el papel del Estado que se ha caracterizado por ser altamente represivo y en muchos casos asesino.

Bajo ese encuadre, el presente libro, que se deriva de mi tesis de maestría en conflictología, busca dar respuestas a preguntas sobre la realidad salvadoreña y sobre la condición humana que me han acompañado durante estas dos décadas. Se mencionan: ¿Es posible instaurar en el mundo moderno la idea de que como especie estamos programados, de alguna manera, para convivir de forma pacífica y resolver los problemas sin recurrir a la violencia? ¿Sería posible que la extensión progresiva de una cultura para hacer las paces pueda tener como consecuencia mayores niveles de diálogo entre personas, instituciones y países como única vía para alcanzar la paz?

Mi tesis parte de la concepción de paz positiva *galtungniana* (2003) que explica que la **paz es una alternativa ante la violencia estructural**, pero que se considera difícil de implementar a corto plazo, aunque se sabe que sería considerablemente menos costosa a largo plazo. **La violencia sale cara a nivel social pero es fácil y rentable para grupos de interés específicos.** La violencia se describe como un negocio que otorga poder y dinero, lo que se constata al considerar que más del 20% de la economía mundial es economía criminal (Vinyamata, 2001).

Numerosos estudios e informes internacionales relacionan el mantenimiento de la violencia con las cifras de la inseguridad ciudadana, así como con determinados beneficios de grandes empresas o holdings, entre los que se mencionan los sistemas de seguridad privada, con frecuencia, vinculados a aparatos militares del Estado, así como a otros tipos de negocios muy rentables, como los que proveen

servicios a las cárceles. Por no hablar de la rentabilidad del narcotráfico o del crimen organizado que penetran en el Estado con virulencia. Son industrias y rubros comerciales que fundamentan su actividad bajo el supuesto de que la violencia es causada por los más empobrecidos quienes, imposibilitados para reinsertarse en la sociedad, tienen al país determinado en jaque. Mientras la opinión pública mire a ese lado, no mirará al lado correcto.

Recordemos la frase de Martín Morillas (2003): *“Una cosa es ver la violencia y plantearse qué hacer con ella pero desde la violencia y otra muy diferente es ver violencia y ver paz y plantearse qué hacer con la violencia desde la paz”.*

Toda mi tesis es un esfuerzo por impulsar el diálogo social para construir la paz. En tanto apuesta estratégica, se posiciona de frente y en contra de todos los esfuerzos que se caracterizan por criminalizar el diálogo, a sus actores y, en general, a los defensores de la paz. Personas, grupos e instituciones que durante mucho tiempo se han mantenido en lucha contra las fuerzas que se alimentan de la violencia y viven de economías criminales. Luchas que se dan en un contexto en el que a muchas mafias derivadas de la violencia no les ha costado criminalizar de forma jurídica o mediática ni condenar de formas malévolas a defensores de la paz.

No obstante, la paz no se puede enjear o encarcelar, el diálogo no se puede criminalizar y a las personas defensoras de la paz la historia les dará la razón. En estos 20 años que he vivido en El Salvador he pasado por mucho de lo que comento en el párrafo anterior, pero también he vivido y sentido el apoyo de un pueblo y de su gente que cree que la paz en El Salvador se puede alcanzar desde formas pacíficas.

El trabajo que hoy presento parte de dos elementos principales: mi experiencia en el tema de violencia y mi convicción en las potencialidades de las estrategias de diálogo y de paz. Estoy convencido de que el mejor

camino para transformar los escenarios de violencia es construir un diálogo social democrático, creer en las juventudes e incluirlas como parte del problema y de la solución. No podemos tener miedo al diálogo ni a la paz, tampoco a los que se equivocaron, solo le debemos de tener miedo a la venganza, a la ira y a la violencia. El llamado es renunciar a la violencia y construir la paz.

Con el paso de los años y las transformaciones, El Salvador vive una nueva dinámica política, social y económica; pero aún está pendiente de incorporar la paz. La paz vista como el elemento renovador capaz de dar forma a una nueva economía y a nuevas maneras de construir tejido social en los territorios. Su incorporación pasa por sacar y desautorizar toda forma de violencia, incluida la del Estado. Dialogar para la paz constituye la esencia del reto y de esta nueva expresión metodológica que presento.

Tras 20 años de trabajo por la paz, hoy me siento feliz de presentar y publicar esta obra junto a la estructura que le dará vida a muchos proyectos: Activa Cultura, Educando para la Paz que será para todos nosotros y nosotras el lugar desde el cual construiremos la paz con derechos, juventudes y reconciliación.

Antonio Rodríguez López-Tercero

Teólogo y conflictólogo

Para apoyar las obras de Activa Cultura o contactarse con el autor, el correo: ***activacultura@gmail.com***

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Considero importante consensuar conceptos de referencia para facilitar la comprensión del texto. Los términos siempre pueden discutirse porque en las transformaciones de las colectividades el lenguaje también se va transformando y los términos pueden incorporar nuevas definiciones. Es así que, como punto de partida, los siguientes conceptos debe ser entendidos desde el inicio de la lectura aunque siempre se pueden ampliar y debatir.

2.1 ¿Qué es el diálogo democrático social?

Es un proceso en el que se aplican metodologías apropiadas para abordar problemas sociales que las instituciones existentes: a) no pueden resolver a corto plazo; b) no están atendiendo de forma adecuada; o, c) no logran obtener la validación y el apoyo de la ciudadanía afectada.

El diálogo democrático social implica grandes esfuerzos para garantizar la participación de todas las partes involucradas en un conflicto, considerando sus intereses, metas, inquietudes, demandas o problemáticas. Aunque resulta necesario especificar que del diálogo no necesariamente resultarán acuerdos totales; sin embargo, con la facilitación adecuada puede crear condiciones para acuerdos, consensos, proyectos en conjunto y propuestas permanentes para problemáticas comunes.

Conflicto	"Situaciones de disputa o divergencia en las que existe una contraposición de intereses, necesidades, sentimientos, objetivos, conductas, percepciones, valores y/o afectos entre individuos o grupos que definen sus metas como mutuamente incompatibles".
Cultura de paz	Consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia en relación a los conflictos, tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas y las naciones, teniendo en cuenta el respeto a los derechos humanos y sus implicaciones.
Delito	Acción contraria a lo establecido por la ley y que es sujeta a las normas de sanción. No todo delito es violento y no siempre es tipificada la violencia como delito.
Derechos humanos	Definidos por el marco normativo internacional y nacional, son (casi) universalmente reconocidos como inherentes a la condición humana y son interrelacionados, interdependientes, ineludibles e indivisibles.

Diálogo social democrático	El diálogo democrático debe ser: amplio, plural e incluyente. Se describe como un proceso en el que, haciendo uso de metodologías apropiadas, se busca abordar problemas sociales que las instituciones existentes: a) no pueden resolver a corto plazo; b) no están atendiendo de forma adecuada; o, c) que no logran la validación y apoyo de la ciudadanía afectada. El diálogo social democrático implica la participación de todas las partes involucradas en un conflicto e incluye presentar sus intereses, metas, inquietudes, demandas o problemáticas; todo lo relacionado con las otras partes presentes. No necesariamente resulta en acuerdos. Sin embargo, con la facilitación adecuada, puede crear condiciones para acuerdos, consensos, proyectos en conjunto y propuestas permanentes para el manejo de conflictos.
Factores de protección	Son los elementos a nivel personal, familiar, comunitario y social que hacen posible afrontar conflictos, gestionar riesgo social y crear una cultura de paz sin hacer uso de la coacción o violencia. Por ejemplo: organización comunitaria, participación política y en toma de decisiones, acceso al empleo, educación y vivienda digna.
Factores de riesgo	Son los elementos a nivel personal, familiar, comunitario y social que aumentan la posibilidad de que una persona o grupo de personas recurra a la violencia para afrontar dificultades, desequilibrios de poder o para llenar sus necesidades básicas. Son ejemplos: sistemas patriarcales, exclusión social, violaciones a los DESCAs- falta de empleo y falta de acceso a la educación.
Grupos vulnerables y en riesgo	Se caracterizan por carecer de las condiciones necesarias para la seguridad humana. Los grupos en riesgo social para la violencia son los que no cuentan con factores de protección y viven con un conjunto de elementos de riesgo.
Justicia transicional	“Conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de verdad, los programas de reparación y diversas formas institucionales” (ICTJ.org)
Prevención de violencia	Conjunto de estrategias e intervenciones para reducir, revertir o evitar los diferentes tipos de violencia. Acciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra (prevención primaria); otras que atienden situaciones en las que el riesgo de la violencia directa ya existe o la violencia estructural y cultural está afectando la seguridad de la población (prevención secundaria); y, finalmente, existen acciones diseñadas a rehabilitar o reorientar personas y grupos que han causado o han sido víctimas de la violencia para evitar que vuelva a pasar (prevención terciaria).
Proceso de justicia restaurativa	Cualquier proceso en el que la víctima de violencia o el victimario, junto con cualquier otro miembro de la comunidad afectada por la violencia, participan en conjunto y en igualdad de condiciones para proponer acciones de reparación frente a los daños derivados de la violencia cometida.
Seguridad	La seguridad es el sentido de protección frente a carencias, amenazas y peligros externos que afecten negativamente la calidad de vida; en tanto y en cuanto se hace referencia a un sentimiento, la percepción subjetiva es parte de las intervenciones para mejorar la seguridad.

Seguridad ciudadana	La seguridad ciudadana se refiere a la convivencia armónica que permite el libre ejercicio de los derechos de todas las personas, y la certeza de que si tales derechos son violados o amenazados, se cuenta con la protección de instituciones competentes.
Seguridad humana	La condición humana en que una persona se encuentra libre de la amenaza del hambre, la pobreza o conflicto armado en diferentes niveles de la sociedad (individual, grupal, comunitaria, nacional).
Seguridad pública	Se refiere al conjunto de medidas y políticas públicas que desde el Estado son implementadas para proteger a la población del sufrimiento de delitos , en especial de aquellos que pongan en riesgo la integridad física.
Violencia	Se considera una definición de la violencia muy amplia que contempla tres tipos que se relacionan entre sí: directa, estructural y cultural-simbólica . La directa implica cualquier acción física o moral que genera daño en las relaciones interpersonales (o auto-infligida). La violencia estructural comprende los sistemas e instituciones que discriminan y oprimen causando daño a grupos de seres humanos. La violencia cultural-simbólica se refiere a las tradiciones, valores, principios y normas de una sociedad que justifican o conllevan acciones de violencia directa o estructural.
Violencia basada en género	“En términos generales, podemos definir la violencia de género como todos los actos de agresión física, sexual y emocional, que se desarrollan en un contexto de desequilibrio de poder basado en la manera como se construyen los géneros en nuestra sociedad, a través de los cuales quien detenta el mayor poder busca doblegar la voluntad del otro u otra para mantener el ejercicio de poder cuando encuentra resistencias, o cuando siente amenazado el orden establecido del cual emana su mayor poder” (Padilla, 2012)
Violencia contra la mujer	Las Naciones Unidas definen la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”. La Ley Especial para una Vida Libre de Violencia contra la mujer provee definiciones legales exactas para ser aplicadas en El Salvador.
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)	Estos derechos forman parte de los derechos humanos y son “la base esencial para que el ser humano pueda desarrollar sus capacidades. Posibilitan el goce de un nivel de vida adecuado para las personas, familias y comunidades; fijan niveles mínimos de bienestar que debe cubrir el Estado; desde un enfoque de implementación progresiva. En ese sentido, el Estado está obligado a garantizar mediante programas, leyes, inversiones y el diseño de políticas sociales: la alimentación, salud, agua, el trabajo, educación, seguridad social, cultura y medio ambiente a la población para lograr una vida digna. La garantía y respeto de los DESCAs son condiciones fundamentales para la prevención social de la violencia.

PANORAMA GENERAL. REALIDADES EN ESTUDIO Y ANTECEDENTES

En los últimos 15 años, los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) han presentado un crecimiento acelerado de la violencia y la criminalidad. Los registros indican que la tasa de homicidios alcanzó su máximo crítico en 2015, cuando hubo 103 por cada 100.000 habitantes¹ y aunque en 2018 la tasa se redujo hasta 51 por cada 100.000, sigue siendo más del doble del promedio latinoamericano y siete veces por encima de la tasa mundial².

En 2016, un experto de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, con base a información oficial de la PNC, concluyó que había evidencia para afirmar que el uso letal de la fuerza por parte de los agentes de la PNC de El Salvador se agudizó significativamente en 2016, en comparación con lo observado durante los meses de 2015. Dicho experto analizó información oficial sobre las muertes de civiles versus las de no civiles en enfrentamientos armados, como resultados de este tipo de operativos (muertes de civiles versus capturas), lo que también se conoce como índice de letalidad.

Para entonces, los medios de comunicación también alertaban que las fuerzas armadas y, sobre todo, la PNC estaban matando a presuntos pandilleros, “unos 35 cada mes desde que el gobierno desató la ‘guerra’ contra las maras, en enero de 2015” (Valencia, El Faro, 2016). El análisis periodístico también indicaba que el Gabinete de Seguridad justificaba la matanza como enfrentamientos conforme a la ley, pero el análisis pormenorizado de las cifras, y su comparación con las de otros países con problemas de abusos policiales, como México o Estados Unidos “apuntaban a la presencia de ejecuciones sumarias” (Valencia, El Faro, 2016).

Por su parte, el documento *Monitor del uso de la Fuerza Letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela* dio a conocer los resultados de una investigación sobre uso y abuso de la fuerza letal en cinco países de América Latina, en 2019. Entre sus conclusiones destacó el hecho de que solo Venezuela tiene una incidencia de muertes de civiles, a manos de los agentes de seguridad del Estado, mayor a la de El Salvador.

Desde 2014, El Salvador “vive un alza desgarradora de uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Monitor, 2019, pp. 89). Si en 2011 el 0.7% de los homicidios se debieron al uso de la fuerza letal, en 2016 y 2017 el uso de la fuerza letal representó el 11.7% y 10.3% de los homicidios, respectivamente, es decir “más de 1 de cada 10 homicidios se cometieron en nombre y representación del Estado” (Monitor, 2019, pp.90).

La tasa de muertes por uso de la fuerza letal por cada 100.000 habitantes es de 9.5 en El Salvador, más alta que la tasa del total de homicidios en un país como Nicaragua. La relación entre muertes civiles por uso de la fuerza letal y actores estatales se percibe dramática: en 2013 murieron 8.9 civiles por cada agente de seguridad pública que murió en servicio; en 2017, la relación pasó a 101.8 por cada uno (Monitor, 2019). Desde una perspectiva histórica, la situación de violencia en la región se encuentra asociada a múltiples factores. Destacan los históricos, políticos y sociales, mismos que al relacionarse, contribuyen para que la violencia se profile como un medio potente para ganar o mantener el poder, resolver conflictos y obtener beneficios económicos.

1. Fuente: Mesa de conciliación de cifras de homicidios dolosos Dirección de información y Análisis (DIA- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública). Consultado el 20 junio 2019 en retrospectiva de homicidios El Salvador: <https://www.infosegura.org/seccion/el-salvador/>.

2. A nivel mundial, se estima una tasa de 6.9 homicidios por cada 100.000 habitantes. En América Latina este promedio se eleva hasta 22.2 homicidios por cada cien mil.

Al margen de sus potenciadores, de sus resultados negativos y de sus beneficios, los gobiernos de los países del Triángulo Norte de Centroamérica atribuyen el crecimiento de la violencia y la criminalidad a la expansión del crimen organizado, al tráfico de drogas, armas y personas hacia los Estados Unidos, tanto como a la proliferación de las maras y pandillas juveniles. No obstante, en la mayoría de los casos, resulta difícil establecer con claridad el origen de los actos violentos y criminales, lo que se relaciona directamente con el hecho de que las autoridades no investigan ni esclarecen los casos, por lo que la mayoría quedan impune. En El Salvador, por ejemplo, el sistema de justicia esclarece cerca del 1.84% de los homicidios que ocurren en el país, mientras que en Guatemala solamente 2% de los homicidios llegan a juicio.

3.1. Grupos vulnerables, estrategias del Estado y enfoques

La situación de violencia y criminalidad causa temor y preocupación entre la ciudadanía. Un temor que muchas veces es acrecentado por el contenido de noticias sensacionalistas que son publicadas en diversos medios de comunicación. En ese contexto, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes se destacan entre los grupos más afectados por la violencia y la criminalidad. En particular, quienes habitan en zonas urbanas con características marginales y en zonas rurales pobres.

Tradicionalmente, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes han estado entre los segmentos más excluidos en los países del Triángulo Norte. De acuerdo con el Informe Mundial sobre la Infancia 2019 de Save the Children, El Salvador ocupaba en 2015 el tercer lugar a escala mundial con una tasa de 22,4 homicidios de menores de 19 años por cada 100.000 habitantes. Por otro lado, “según datos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, cada día desaparece una niña, un niño o un adolescente en el país” (como cita Save the Children, 2019, pp. 13).

Los gobiernos de los tres países han implementado estrategias represivas para responder a la violencia juvenil y detener la proliferación de las maras y pandillas. Estas medidas han incluido detenciones masivas de jóvenes por presuntamente pertenecer a maras y pandillas y la imposición de sentencias drásticas de prisión (WOLA, 2006). Según informes de relatores de la ONU y los informes de la PDDH, en algunos países también se han cometido ejecuciones

extrajudiciales de niños y jóvenes y se han observado prácticas de “limpieza social” por parte de grupos vinculados a las fuerzas de seguridad del Estado.

En términos generales, las políticas oficiales para combatir la delincuencia juvenil han sido reactivas, prestando poca atención en cuanto a comprender y atacar las causas estructurales del problema o a promover medidas preventivas. Estas prácticas han demostrado ser ineficientes para detener la delincuencia juvenil, además de violentar los derechos humanos y poner en riesgo la construcción del estado democrático de derecho en la región.

Las respuestas implementadas para hacer frente a la denominada “*violencia de las pandillas*” -como uno de los problemas reales y percibidos de El Salvador y de la Región del Triángulo Norte- no han sido efectivas. Al menos no desde el lanzamiento de la campaña Mano dura, en julio de 2003, que se promovió con la promesa de poner “*fin a la fiesta de los mareros*”.³

Para el caso, una de las cuestiones de fondo se relaciona con la violencia y sus causas, en la medida que las concepciones determinan las respuestas implementadas. De ahí que es necesario consolidar una revisión profunda del problema (“violencia” y “pandilla”), sus causas y los programas implementados para abordarla. Una de las limitaciones en términos conceptuales y de implementación de programas ha sido su reducción a una cuestión de delito y por tanto de respuesta penal-judicial, dejando de lado programas que muestran otro tipo de resultados. Por ejemplo, los programas de justicia restaurativa y prácticas restaurativas en donde no solo se limita a una visión punitiva sino que se involucra la comunidad en la reconstrucción del tejido social y las relaciones humanas se reestablecen. De ahí también la necesidad de revisar los conceptos subyacentes a los programas, así como la búsqueda y análisis de otros enfoques y respuestas.

En varios países, los Estados y la sociedad civil han implementado diferentes políticas y estrategias para combatir y prevenir la violencia juvenil. Las principales políticas pueden agruparse en cuatro enfoques: 1) el enfoque penal, 2) el enfoque de salud pública, 3) el enfoque de desarrollo, y, 4) el enfoque de derechos humanos de transformación de conflictos (Moser, 2003).

El enfoque penal ha sido el más establecido en Estados Unidos y Latinoamérica. Este se centra en la persuasión y el control de la violencia juvenil a través de extensas

3. Expresión típica tanto de la administración Flores (1999-2004), que inició la política de “mano dura”, así como de la actual administración Saca (2004-2009).

aprehensiones de niños y jóvenes que cometen actos delictivos, imposición de penas drásticas y programas de rehabilitación para niños y jóvenes en conflicto con la ley penal. Desde este enfoque, la violencia juvenil y la violencia de las maras y pandillas, en particular, es interpretada como una desviación vinculada al tráfico de drogas y al crimen organizado que representa una amenaza para la seguridad pública. En muchos casos, este enfoque ha derivado en violaciones a los derechos humanos contra los niños y jóvenes, incluyendo prácticas de tortura, violación sexual y ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado o de grupos afines a estos (WOLA, 2006).

Por su parte, el enfoque de salud pública se centra en la prevención y la reducción de riesgos. Su mayor aporte es que ha llamado la atención pública sobre los factores de riesgo y los costos sociales de la violencia. Este enfoque ha inspirado programas para el control del consumo de alcohol, programas antidrogas, de desintoxicación y de control de armas. También incluye programas de capacitación, particularmente, vocacionales, deportivos, artísticos, recreativos, entre otros. Este enfoque resulta especialmente significativo para niños y jóvenes con larga historia de violencia, por ejemplo, niños de la calle o ex miembros de pandillas.

El enfoque de desarrollo ve la violencia como una amenaza para la democracia y el desarrollo económico. Propone una serie de reformas institucionales y “reajustes” económicos para reducir y prevenir la violencia. Sin embargo, irónicamente, la imposición del modelo económico neoliberal ha resultado en más desigualdad y múltiples formas de violencia en la región (Winton, 2004). En Centro América, el proceso democrático y el libre mercado no han beneficiado a los más pobres ni reducido la desigualdad ni la violencia.

El enfoque de derechos humanos y de transformación de conflictos incluye un amplio rango de estrategias para la resolución pacífica de conflictos. En Centro América el enfoque de derechos humanos se ha centrado, principalmente, en violencia política e institucional y ha permitido monitorear las acciones del Estado y denunciar abusos de agentes estatales. Este enfoque enfatiza el rol del Estado en cuanto a la promoción y protección los derechos de los ciudadanos buscando garantizar que puedan vivir en libertad y con seguridad. Para el caso, muchos activistas juegan un papel importante de negociación con el Estado para abrir espacios de participación ciudadana. Este enfoque no ha sido exclusivamente aplicado a la violencia juvenil, pero en los últimos años

ha tenido mayor incidencia ante los abusos policiales y las ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes, lo que se conoce como “limpieza social”.

No se puede asegurar que un enfoque sea mejor que otro, ya que todos tratan aspectos distintos de la violencia. Lo que sí se puede asegurar es que resulta necesario promover un enfoque integral y holístico que trate tanto los problemas estructurales de la violencia como las manifestaciones específicas de la violencia generada por las maras y pandillas juveniles. Es por ello que resulta importante analizar con detenimiento las causas y manifestaciones de la violencia juvenil y promover la participación de todos los actores involucrados en el tema: el Estado, la sociedad civil, la niñez y la juventud.

3.2. Perspectivas conceptuales y su impacto en los abordajes

El análisis indica que existe la probabilidad de que los lentes conceptuales con los que observamos y pretendemos entender la problemática de la violencia y de las pandillas no sean los adecuados. La investigación más reciente en el tema de las pandillas, incluso en el área estrictamente criminológica, coincide en la dificultad de comprender qué es una pandilla⁴. Más aún, la mayor parte de los estudios existentes, especialmente en lo que va del siglo, han tendido a enfocarse en la cuestión del crimen y la inadecuación social, pero también moral, del comportamiento violento. De la misma manera, el lente conceptual que tiende a visualizar la cuestión de la violencia ya sea relativa al crimen o bien como una cuestión moral que hay que condenar y reforzar con valores, si bien ha sido predominante, no ha resultado eficaz para atender la situación que preocupa a la región y sus países desde y con sus matices nacionales.

En ese contexto, se considera que la apuesta estratégica debe intentar ver las cosas de otra manera, desde otra perspectiva. Una perspectiva que se recomienda explorar es la de la Transformación de conflictos y cultura de paz.

Desde la teoría de transformación de conflictos, un conflicto es una relación entre dos o más partes que dependen entre sí y que tienen o piensan que tienen intereses y estrategias incompatibles. En todo conflicto intervienen al menos dos o más partes y existe una situación o motivo de disputa. Los conflictos pueden clasificar por su naturaleza, por los actores que participan, por el objeto de disputa o por las

4. Volveremos sobre este punto más adelante. En este momento se trata solo de plantear los problemas.

formas en que se confrontan. Los conflictos también pueden operar en distintos niveles y pueden ir desde el ámbito de una disputa entre dos personas hasta la complejidad de un conflicto internacional.

La violencia juvenil puede considerarse un conflicto de tipo social. Los conflictos sociales forman parte de la dinámica de las relaciones en las sociedades y culturas y expresan la diversidad de intereses, pensamientos, actitudes, sistemas, estructuras y percepciones en la convivencia y las relaciones entre diferentes grupos sociales. En este sentido, los niños y los jóvenes que actúan violentamente son un actor social que a través de actos violentos expresan intereses, inconformidades o mensajes que deben ser analizados detenidamente y abordados de manera apropiada.

Según expertos en análisis y resolución de conflictos, como Galtung (2003) y Vinyamata (2001), a través de un conflicto se pueden promover cambios sociales positivos, fortalecer la cohesión y la delimitación de los grupos sociales. Puesto que un conflicto puede evidenciar la necesidad de nuevos modelos de convivencia social y nuevos balances en las relaciones de poder.

Los conflictos sociales pueden ser abordados con distintas metodologías, como el manejo de conflictos, utilizado por instancias gubernamentales para contener y administrar la tensión sin resolver, la problemática de fondo o la resolución de conflictos que busca llegar a acuerdos en torno a la crisis, sin atender las causas estructurales para una solución de largo plazo.

La propuesta de la Transformación Positiva de Conflictos aborda las raíces del conflicto y busca transformar la energía de la confrontación en cambios sociales y políticos necesarios. Se trata de trabajar sobre las causas de fondo del conflicto y sus manifestaciones. Las estrategias del trabajo de la transformación de conflictos son:

- Cambiar estructuras y sistemas que provocan desigualdad e injusticia.
- Mejorar las relaciones y las actitudes entre las partes en conflicto.
- Desarrollar procesos y sistemas que promuevan el empoderamiento, la inclusión, la justicia y la paz.

Las bases fundamentales para la transformación de conflictos son el diálogo y la voluntad de las partes para dialogar y buscar soluciones sustentables al conflicto.

Interpeace⁵ cree en un modelo de transformación de conflictos y de construcción de paz donde los protagonistas son los actores locales. El enfoque, desde mi experiencia de trabajo por más de 15 años en contextos de maras y pandillas en El Salvador, en especial en el municipio de Mejicanos, se guía por una serie de principios fundamentales:

- La paz le pertenece a los propios actores. Por esta razón hay que intervenir en la sociedad con actores locales en cada país para diseñar, desarrollar e implementar los programas locales que son los correctos tanto cultural, política y socialmente para su territorio. Además, utilizan y optimizan los recursos, habilidades y conocimientos de las organizaciones locales.
- Todos los actores y sectores involucrados en el conflicto son incorporados de forma incluyente. Los equipos de trabajo deben poseer la capacidad y la legitimidad para convocar a todos los actores clave en un mismo espacio. Esa inclusión de los distintos actores permite que las soluciones que se obtengan sean representativas y legítimas.
- El diálogo y la investigación son una herramienta para la resolución de problemas y construcción de la paz. A través del trabajo conjunto, los actores exploran sus problemas por medio de un diálogo constructivo con el objetivo de encontrar soluciones consensuadas a los mismos, apoyándose en la investigación. Los temas a tratar son decididos colectivamente, lo que permite el empoderamiento y corresponsabilidad del proceso.
- Compromiso de largo plazo. Superar las desconfianzas y divisiones profundas requiere tiempo. No existen las soluciones rápidas, además atacar las causas estructurales del problema también requiere tiempo y trabajo constante.

La violencia juvenil es un conflicto social que involucra y compete a toda la sociedad. No se trata de un conflicto exclusivo entre los niños y los jóvenes que actúan violentamente y las fuerzas de seguridad del Estado. Para entender y enfrentar las causas y manifestaciones del conflicto es necesaria la participación de las autoridades del Estado (representantes del gobierno, del organismo legislativo y judicial), de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y, principalmente, de los niños y los jóvenes. Es por ello que se propone establecer un

5. Organización internacional para la consolidación de la paz que apoya iniciativas lideradas localmente en todo el mundo.

espacio neutral de diálogo para que todas las partes involucradas en el conflicto participen con confianza y sean tomados con seriedad.

No se sugiere, de ninguna manera, obviar la existencia del crimen y del victimario, ni la necesidad de continuar con la condena de la violencia. Sin embargo, necesitamos de una forma nueva y eficaz de ver las cosas de modo que entendiéndolas adecuadamente, podamos abordarlas con eficiencia. Por ello, el tema y el proceso son importantes, sobre todo porque en la región se criminaliza el diálogo y la negociación. Se considera que es un buen momento para promover y aprovechar los elementos esenciales de la conflictología como una forma pacífica de construir la paz.

Asumiendo que el problema fundamental de las pandillas es la violencia⁶, se retoma la afirmación de Gilligan (2001):

“Durante tres milenios, nuestras principales hipótesis sociales –que las formas morales y legales de pensar acerca de la violencia y responder a ella (llamándola mala, prohibiéndola –“digamos no”- y castigándola) prevendrían la violencia (o al menos la pondrían bajo control) – no han sido particularmente exitosas en reducir el nivel de violencia. Tres mil años debería ser un periodo de tiempo suficientemente largo y adecuado para probar cualquier hipótesis” (pp. 6).

Desde esa perspectiva, saltan a la vista una serie de cuestiones relacionadas a la violencia de las pandillas, tal como se verá a continuación:

- a. ¿Qué entendemos por violencia y cuáles son sus causas? Esto nos reporta un contexto amplio donde enmarcamos la cuestión de la violencia juvenil junto con otras formas de violencia destacables como la violencia intrafamiliar, la delincuencia y la estructural, por ejemplo.
- b. ¿Qué entendemos por mara o pandilla? ¿Es por sí una cuestión de carácter delictivo cuya respuesta es una cuestión jurídico-penal? ¿Dónde acomodar desde esta perspectiva la marginalidad, el conflicto intergeneracional y la discriminación? ¿Es la violencia intrínseca sustantivamente al ser pandillero? Dicho de otra manera, ¿las pandillas

hacen violentos a los jóvenes que se enrolan en ella o la sociedad, desde su cultura de violencia, ha hecho violentos a los jóvenes en particular y a la población en general y por otro dinamismo social, estos se agrupan?

- c. ¿Cuáles son los términos y alcances de la prevención frente a un problema complejo? ¿Necesitamos un enfoque epidemiológico o jurídico de prevención? ¿Hasta dónde son ambos insuficientes?
- d. ¿Existen otras maneras de conceptualizar la violencia, las pandillas y las respuestas que se pueden dar en términos de prevención efectiva? Si los especialistas divergen, ¿no conviene precisamente cambiar los lentes con los que vemos la realidad de las cosas?

Asumir la respuesta a tales preguntas desde miradas integradoras lleva a juntar a los diferentes actores involucrados en espacios de diálogo, para buscar entender la violencia como parte del proceso que permita construir políticas públicas en torno a la problemática de violencia de las pandillas. Desde esta perspectiva, la pretensión es, en términos generales, doble:

- a. En primer lugar, implica establecer un *status questionis* de las pandillas y la violencia. Por tanto, intenta revisar lo que se ha dicho y hecho para atender este problema social y determinar el punto en el que nos encontramos en este momento, a fin de abocarse al proceso participativo de construcción de políticas públicas para atender el problema.
- b. En segundo lugar, intentar *redefinir* la problemática existente tanto revisando la producción más reciente en torno al asunto que nos ocupa y, al mismo tiempo proponiendo nuevas maneras de enfocar la problemática. En este sentido, se vuelve requisito renovar y refrescar los conocimientos existentes y aceptados.

En su totalidad, se propone contribuir con la construcción de un proyecto capaz de impulsar el desarrollo de una estrategia nacional, que responda al problema de las maras y pandillas de manera integradora. La apuesta se centra en articular efectivamente las políticas nacionales de prevención en los distintos niveles desde la colaboración de las

6. Volveremos sobre ello más adelante, pero vale la pena preguntarse si los pandilleros no fuesen violentos ¿serían aceptables para la sociedad? El silencio inicial cuando se formula tal pregunta es importante. Claro, aquí se suele aludir a la discusión de si las pandillas son en sí, intrínsecamente violentas.

instituciones estatales responsables y la sociedad civil. Como requisito se demanda el desarrollo de procesos de investigación colectiva, que, sobre la base de metodologías participativas, se adapten a las especificidades de cada contexto sociopolítico. Lo anterior pasa por garantizar el establecimiento de espacios neutrales y autónomos, que garanticen la objetividad tanto en la conducción del proceso como en el manejo de la temática a tratar. Esto con el objetivo de que la sociedad civil y las autoridades locales puedan diseñar en conjunto estrategias y políticas públicas.

El problema planteado genera grandes desafíos a la conflictología, no solo por sus implicaciones, sino también por situarse en la región más violenta del mundo. Para el caso, cuando se describe a la región como la más violenta del mundo se hace referencia a que sus niveles de violencia sobrepasan a los alcanzados durante los conflictos armados de las décadas de los setenta y ochenta y a los que presentan países que en la actualidad están en situaciones de guerra armada. Y es que los niveles de violencia en los países del Triángulo Norte de Centroamérica incluso sobrepasan la tasa epidemiológica que determina que más de 10 muertes por cada 100.000 habitantes (resultado de una misma causa) se consideran una epidemia.

Un dato que demuestra la urgencia de implementar un enfoque transformador en el tema de la violencia vinculada a las maras y pandillas se deriva de que en los países del Triángulo Norte de Centroamérica es

posible afirmar que existe una situación de violencia crónica. Para el caso, el énfasis no solo se centra en la tasa epidémica, sino que considera el aumento abrupto y sostenido de la violencia; su expansión y presencia en múltiples espacios (el hogar, los colegios, los barrios, etc.) y su reproducción a través del tiempo, incluso de manera inter generacional.

En la región, los actores que perpetúan la violencia no convencional son variados y tienen motivaciones diversas, aunque tengan características comunes. En el escenario, cada elemento suma a la complejidad y configura una realidad que desafía a la conflictología. Dadas las dimensiones, incluso lleva a cuestionarse sobre si no será necesario nombrar a esta realidad de violencia no convencional como un conflicto armado, denominación que conllevaría desafíos e impactos para los Estados.

En tal sentido, el artículo tres, común a los cuatro convenios de Ginebra, de 1949, establece los estándares mínimos para la intervención internacional en el caso de los conflictos armados y se describen como un “salvavidas” para la comunidad humanitaria ya que abre las puertas para intervenciones en casos de conflictos como la sangrienta realidad que vive Centroamérica en donde el juvenicidio es la constante. Por ello, después de completar 20 años viviendo en El Salvador, uno de los países más violentos del mundo y de haber trabajado en primera línea (Anexo: video) afirmo que urgente construir un proceso de diálogo social que sea transparente e incluyente.

MARCO CONTEXTUAL

4.1. Marco teórico

La violencia juvenil y las formas en las que los Estados y las sociedades interpretan y responden a esta problemática han sido ampliamente estudiadas por distintas disciplinas. Existen teorías que explican las causas y manifestaciones de la violencia juvenil y existen enfoques en relación a cómo el Estado y la sociedad deben tratar el tema. En esta sección se examinan algunos conceptos clave para entender la violencia juvenil, particularmente, la proliferación de las maras y pandillas en Centro América, y las respuestas que ofrecen el Estado y la sociedad en general frente a esta temática.

Este marco conceptual presenta una breve síntesis de los principales argumentos teóricos y políticos, en relación al problema de la violencia juvenil y las responsabilidades del Estado y la sociedad hacia las niñas, niños y jóvenes. El propósito es ofrecer a los lectores un marco de reflexión para comprender los múltiples factores y actores que intervienen en la temática, la forma en que interactúan, así como las posibles soluciones.

A continuación se examinarán los conceptos y temáticas: a) violencia juvenil, b) delincuencia juvenil, c) maras y pandillas en Centro América, d) responsabilidad del Estado y de la sociedad hacia las niñas, niños y jóvenes, e) prevención de la violencia juvenil; y, f) la transformación de conflictos y el enfoque de cultura de paz para buscar soluciones sustentables ante la violencia juvenil, en el marco de la construcción de una sociedad incluyente y respetuosa de los derechos humanos.

a) La violencia juvenil

La violencia es un concepto amplio que tiene múltiples manifestaciones y causas. Estudios especializados en las causas de la violencia que afecta a las juventudes señalan que existen varios tipos de violencia, por

ejemplo, violencia física, psicológica, estructural y simbólica.

- La violencia física es una expresión de fuerza contra otros y que puede tomar diferentes formas que van desde una riña entre personas que pueden provocar heridas físicas hasta actos más graves como la tortura, la violencia sexual, el asesinato o el genocidio (Galtung, 1991).
- La violencia psicológica incluye un conjunto de comportamientos orientados a causar daño a una o varias personas. Es un daño que se va acentuando y consolidando con el tiempo. Cuanto más tiempo persista, mayor y más sólido será el daño. Este tipo de violencia generalmente opera a través de la coerción, la amenaza y presiones para obligar a alguien actuar contra su voluntad o coartar su libertad (Martos, 2003).
- La violencia estructural es una forma de violencia que corresponde a las formas sistemáticas en que una sociedad mata lentamente a ciertos grupos y personas al no ofrecerles posibilidades de alimentación, vivienda, educación, salud, empleo, seguridad, recreo, etc. (Galtung, 1991). En las zonas urbanas, la violencia estructural se manifiesta a través de la exclusión social y la desigualdad. La desigualdad no solamente se refiere a diferencias en los ingresos económicos, sino también a la falta de acceso a los servicios básicos y de participación en la vida social y política, lo que hace que la vida de los más pobres sea todavía más difícil.
- La violencia simbólica se refiere a la imposición y reproducción de un sistema de pensamientos y percepciones que mantienen un orden social de desigualdades en las relaciones de poder entre diferentes grupos (Bourdieu, 1977). En el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes, por ejemplo, la violencia simbólica opera a través de un conjunto de estereotipos y estigmas sociales que se reproducen en el imaginario

colectivo. A los indígenas se les llama “indios” de forma despectiva y se les considera ciudadanos de segunda categoría, lo mismo ocurre con los afrodescendientes a quienes se les llama “negros” de forma ofensiva.

En el ámbito penal, muchas acciones violentas son consideradas delitos y son objeto de castigo. Acciones como el asesinato, el secuestro, el robo, la violación sexual, la tortura, la desaparición forzada, el genocidio y otro tipo de conductas que causan daño a una o varias personas están tipificadas en el Código Penal de cada país. Sin embargo, las leyes no penalizan todas las manifestaciones violentas y ofrecen una visión reduccionista del problema. Por ejemplo, en el ámbito penal no se habla de violencia estructural ni violencia simbólica. Al tener una visión reduccionista del problema las respuestas que se ofrecen a la violencia también son reduccionistas y se limitan a atacar exclusivamente el problema delictivo.

En términos generales, la violencia juvenil se refiere a actos violentos propiciados por niñas, niños y jóvenes. Las causas de la violencia juvenil son múltiples y operan en distintos niveles. Al nivel macro, los estudios señalan problemas estructurales, como la exclusión social y la desigualdad ciertos grupos sociales, así como la incapacidad del Estado para ofrecer a todos los ciudadanos por igual, particularmente a la niñez y la juventud, acceso a servicios básicos como educación, salud, empleo, seguridad y justicia.

En muchos países, los gobiernos impulsan pocos programas y recursos para promover el bienestar de la niñez y la juventud. En este mismo nivel, la exclusión de la niñez y la juventud también está relacionada a la globalización y el consumismo. Mientras que la globalización es eficiente en promover el consumismo y crear expectativas económicas, es ineficiente en proveer los medios para que todos por igual puedan satisfacer estas expectativas. Las crecientes expectativas económicas contrastan con decrecientes oportunidades económicas para la niñez y la juventud, lo cual genera frustración y estimula la violencia (Moser, 2003; Briceño-León y Zubillaga, 2002; Rodgers, 2003).

A nivel intermedio, la violencia juvenil puede ser resultado de la falta de apoyo social, familiar y comunitario. En el cuarto volumen de un amplio estudio sobre maras y pandillas en Centro América publicado por la UCA de El Salvador se señala que existen muy pocos programas a nivel comunitario para la niñez y la juventud (UCA, 2006). En las zonas urbano-marginales el espacio público es inapropiado

y no existen centros de recreo para el deporte y la socialización. En algunos casos las iglesias se convierten en un espacio de socialización para la niñez y la juventud, pero muchas veces no cuentan con programas específicos ni especializados para prevenir la violencia juvenil (Winton, 2005).

A nivel micro, estudios de Unicef y Plan Internacional señalan la violencia intrafamiliar y la falta de cohesión familiar como factor que estimula la violencia juvenil. El abandono de los padres o de los adultos responsables del cuidado de las niñas, los niños y los jóvenes (madres apesadumbradas y padres desertores o ausentes) empuja muchas veces a la niñez y la juventud a las calles y estimula su agresividad (Cruz y Portillo 1998, UCA 2004). A estos factores también se suman otros de tipo psicológico y cultural que contribuyen a la violencia juvenil y motivan a muchos niños y jóvenes a involucrarse en actividades violentas o delictivas como el uso y el tráfico de drogas, la “cultura de la calle”, entre otros factores.

b) La delincuencia juvenil

La delincuencia juvenil es un concepto más específico que la violencia juvenil. El concepto de delincuencia juvenil puede variar en cada país. En algunos países la delincuencia juvenil es una calificación que se obtiene de aplicar definiciones del Código Penal cuando esas infracciones son cometidas por menores de edad, en otros, la delincuencia juvenil incluye una gran variedad de actos violentos en adición a los que se encuentran enumerados en las leyes de fondo.

En el ámbito penal, generalmente, la delincuencia juvenil se define como aquella ejecutada por personas que no han alcanzado aún la mayoría de edad. Sin embargo, no en todos los países coincide la mayoría de edad penal, además en la esfera social, así como en la legal, no existe plena claridad para marcar el tránsito desde el mundo de los menores al mundo de los adultos. En este sentido, el término delincuencia juvenil es un concepto construido social e históricamente (Herrero, 2008).

En términos técnicos, delincuente juvenil es una persona que no posee la mayoría de edad y que comete un hecho que está castigado por las leyes. En El Salvador, Guatemala y Honduras, por ejemplo, la mayoría de edad se alcanza a los 18 años y en los tres países la normativa interna establece que los menores de edad involucrados en delitos castigados penalmente no deben ser tratados de igual manera que los adultos. Esto se debe a que los menores de edad son personas en proceso de desarrollo y se les debe proporcionar

los elementos necesarios para completar su formación y desarrollo (educación, cuidado, trabajo, vivienda, salud, recreación y demás derechos).

Los tres países cuentan con procedimientos penales distintos para resolver los casos de menores de edad y existen centros específicos para atender a menores en conflicto con la ley penal.

c) Maras y pandillas en Centro América

Las pandillas juveniles no son un problema nuevo ni exclusivo de Centro América. Por muchos años han existido pandillas juveniles en países como Irlanda, Estados Unidos, Brasil, Colombia y otros. Sin embargo, en el caso de las maras y pandillas juveniles en Centro América llama la atención la rápida proliferación de estos grupos, así como el nivel de violencia que generan. Por lo que es importante entender los factores que explican la expansión de estos grupos y sus acciones violentas.

El surgimiento de las pandillas juveniles ha sido ampliamente estudiado por diferentes disciplinas. Al respecto, se encuentran estudiosos que argumentan que las pandillas juveniles son el resultado de la exclusión social y la “violencia estructural” (Galtung, 1991). Algunos autores argumentan que la violencia estructural da lugar a una violencia reactiva, sea criminal o política, por parte de quienes sufren la exclusión. En situaciones de severa y amplia desigualdad, las personas en condición de pobreza son las más afectados y marginadas; en muchas ocasiones, sus condiciones de miseria, frustración y desesperación son un potencial para el surgimiento de conflictos, actos violentos y hechos delictivos (Galtung, 1991).

Otros argumentos sobre el origen de las pandillas juveniles incluyen el enfoque socio ecológico de que las pandillas juveniles. Para el caso, estas se describen como un grupo social que reemplaza parcialmente a otras instituciones sociales. Por ejemplo, se consideran una respuesta frente a las familias desintegradas como resultado de la desorganización social. También existen teorías culturales que señalan que las pandillas son una subcultura que surge en las clases pobres urbanas. Mientras que concepciones económicas se inclinan a identificar a las pandillas juveniles como negocios informales vinculados al narcotráfico y el crimen organizado. Por su parte, concepciones psicológicas

indican que algunos niños y jóvenes se integran a pandillas como parte de un proceso de maduración y la formación de su identidad.

Sin duda, los enfoques citados corresponden a diferentes dimensiones de las pandillas juveniles y, por tanto, sus implicaciones no pueden separarse fácilmente en la práctica. Lo que se sabe con certeza es que el origen de las pandillas está asociado a múltiples causas y tiene manifestaciones distintas en cada contexto.

En Centro América, el surgimiento de las pandillas juveniles está vinculado a la violencia política y los enfrentamientos armados que vivió la región a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, principalmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Esto provocó que miles de personas emigraran hacia los Estados Unidos y otros países cercanos escapando de la violencia política. Muchas familias de centroamericanos se establecieron en barrios pobres en ciudades como Los Ángeles donde enfrentaron experiencias difíciles. Así se convirtieron en nuevos inmigrantes en un área donde existían muchas pandillas juveniles, entre las más notables la Pandilla 18, integrada principalmente por México-americanos, la que ya existía desde los años sesenta. En este contexto, los inmigrantes salvadoreños integraron la Mara Salvatrucha (MS13) en respuesta a una necesidad de protección frente a los hostigamientos y a la discriminación de otras pandillas juveniles (Del Banco, 2005)⁷.

A partir de 1996, el gobierno federal de Los Estados Unidos inició una estrategia de deportaciones masivas de jóvenes por su presunta participación en pandillas juveniles o maras. Muchos de los deportados habían vivido en los Estados Unidos prácticamente toda su vida y al regresar a su país de origen se encontraron en un ambiente que les era prácticamente ajeno. Los países centroamericanos estaban iniciando un proceso de reconstrucción luego de la violencia política de los años setenta y ochenta. La pobreza y el desempleo eran extendidas y la institucionalidad de los Estados era muy débil. El gobierno de los Estados Unidos prestó poca atención a las consecuencias de las deportaciones masivas de jóvenes y prácticamente no ofreció ningún apoyo a los gobiernos de Centro América para atender a los deportados (Zilberg, 2004).

Desde el inicio de las maras y pandillas juveniles en Centro América el problema ha ido en aumento.

7. Es importante señalar que en Centro América el término pandilla juvenil se refiere a la Pandilla 18 y el término mara se refiere a la Mara Salvatrucha o MS13. Esta es una diferenciación muchas veces poco conocida por la mayoría de la población, pero claramente diferenciada por quienes integran estas agrupaciones juveniles.

Cada vez más niños y jóvenes, particularmente en las zonas marginales urbanas, se han integrado a estas agrupaciones. Aunque no existen cifras exactas de cuántos niños y jóvenes forman estos grupos, se estima su número de miembros entre 50,000 y 100,000 en la región norte de Centro América (USAID, 2006). La mayoría de estos grupos actúa en forma de pequeñas células, conocidas como clicas, que operan en pequeños territorios o comunidades y cuya organización, actividades y número de miembros varía en cada lugar.

Los gobiernos de la región le atribuyen a las pandillas el desarrollo de actos delictivos como extorsiones, robos, asesinatos, tráfico y consumo de drogas, entre otros hechos violentos. Algunos informes incluso señalan que la MS-13 y la Pandilla 18 cometen crímenes internacionales entre las fronteras de los Estados Unidos y Centro América. (USAID, 2006). Sin embargo, en muchas ocasiones no se tiene certeza sobre estos señalamientos debido a poca capacidad de investigación criminal de la policía y del sistema penal. Además, el problema ha empeorado debido a la expansión de las armas de fuego en Centro América y al crecimiento del crimen organizado (USAID, 2006). En muchas ocasiones las autoridades asocian a las maras y pandillas juveniles a bandas del crimen organizado sin comprobar su vínculo. Las actividades violentas provocadas por las maras y pandillas juveniles son acrecentadas por notas periodísticas sensacionalistas de los medios de comunicación que estimulan la percepción de inseguridad entre la población.

d) Respuesta del Estado a la violencia juvenil

En las últimas dos décadas, el déficit del Estado en lo que corresponde a la gestión pública se relaciona directamente con el problema de la seguridad ciudadana. Una y otra vez, diversos sondeos de opinión han señalado las dos preocupaciones más graves de la población: a) la situación económica y b) la sensación de inseguridad por la delincuencia. Es en ese el contexto donde debe enmarcarse el problema de las pandillas y la violencia. Al respecto, un elemento importante es identificar la fecha que marcó un parte aguas en la acción del Estado: julio de 2003. Aunque ya se sabe que la preocupación sobre la violencia es anterior, así como diversos programas, muchos de ellos como iniciativa de oenegés y/o Agencias de Cooperación.

Efectivamente, tras los Acuerdos de 1992 se comenzó a discutir el fenómeno de la violencia y la delincuencia (si bien como fenómeno de la posguerra) y las instituciones del Estado compartieron esta preocupación y

participaron en la discusión, fundamentalmente auspiciados por el PNUD. Para entonces, ya aparecían elementos importantes como la preocupación por las pandillas (si bien no era el problema), la necesidad de atender factores estructurales, una mirada sobre el sistema penal e incluso de no confundir la violencia con la delincuencia.

Con todo, en lo que respecta al tema de las pandillas y violencia podemos distinguir dos grandes fases: antes y después de julio de 2003, fecha de lanzamiento del Plan Mano Dura.

- a. Previo a julio de 2003. Diversas intervenciones de parte del Estado para atender el problema de delincuencia y violencia en el país, enfocándose principalmente en términos de atención primaria (prevención estricta) a través de sus instituciones. En términos generales, ante la existencia de la preocupación social por las pandillas no hubo una política específica de atención del problema.
- b. Después de julio de 2003. Se evidencia una política represiva contra maras y pandillas, iniciando lo que se llamó la política del “manodurismo”, con sus diversas variantes y complementariedades.

En general, podemos distinguir tres grandes acciones frente al problema de la violencia y las pandillas:

- a. Programas de prevención, sobre todo en el ámbito de la prevención primaria. Se trata de trabajar con la juventud en la perspectiva de evitar que se involucre en actividades delictivas o se integre a las pandillas. Para ello se ha invertido en organización comunitaria (adultos y jóvenes) promoviendo la participación, desarrollando infraestructura, básicamente deportiva y recuperación de áreas de esparcimiento y el desarrollo de actividades complementarias a la escolar, promoviendo el deporte y las actividades lúdicas. Los supuestos de la prevención son que los jóvenes incurrir en la violencia y/o se integran a las pandillas en virtud de:
 - La disponibilidad del tiempo libre.
 - Débil organización local para ejercer control ciudadano.
 - Mengua en los valores cívicos.
- b. Programas de represión de las pandillas. Iniciados en julio del 2003, por la administración de Francisco Flores (Plan Mano Dura) con una ley temporal (Primera Ley Antimaras de octubre de 2003) vigente por seis meses, sustituida por una Segunda Ley Antimaras (abril de 2004).

Tras diversas críticas, hasta la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, la persecución de las pandillas comenzó a llevarse a cabo con el artículo 345 del Código Penal que versa sobre las asociaciones ilícitas.

- c. Programas de rehabilitación. Normalmente, llevados a cabo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil (Polígono don Bosco, por ejemplo) atendiendo en las comunidades jóvenes pandilleros que expresaban su deseo de abandonar las pandillas y a quienes se les ofrecía capacitación laboral y remoción de tatuajes, o bien en el sistema carcelario por medio de granja escuela, como proyecto de internamiento voluntario.

Sin dudar que buena parte de los programas de prevención primaria atendieron grupos importantes de población joven y que los reportes policiales indicaban un esfuerzo importante contra las pandillas así como contra la delincuencia común, la pregunta que sigue es por qué a pesar de los números y reportes positivos, las pandillas, la delincuencia y la violencia siguen siendo un problema importante y urgente en el país. El análisis de la situación real, tomando como punto de argumentación los datos del primer trimestre del 2009, muestra que, en general, la política de atención de las pandillas y la violencia no fue efectiva. El problema y sus consecuencias no evidenciaron una disminución significativa.

Respecto a los resultados pueden argüirse diversas posiciones:

- a. Por un lado, puede establecerse que la dimensión del problema resultó ser mayor de lo esperado. La población a atender en prevención primaria debía haber sido, por ejemplo, mayor de la prevista; o bien, puede afirmarse que el fenómeno de las pandillas en términos cuantitativos y cualitativos superó las expectativas. En todo caso, se trataría de un diagnóstico limitado de la situación que condujo a planes limitados con resultados limitados. Lo mismo puede decir en términos del financiamiento para los programas.
- b. Por otro lado, los exigüos resultados pueden corresponder a planteamientos determinados que condujeron a resultados poco efectivos. Este punto, repetido hasta la saciedad por diversos sectores en el país, indica que las políticas represivas manoduristas no son efectivas, realidad que no ha sido asumida formalmente como parte de la evaluación de los programas de

prevención y atención de la violencia. Pero esto no es del todo nuevo. Diversas voces a nivel nacional y a nivel de expertos coinciden al establecer que las versiones de guerra manodurista contra el crimen no conducen a los resultados esperados en la reducción del delito, mucho menos con respecto a la reducción de la violencia. Si bien, las críticas y los exigüos resultados han conducido a una merma de la intensidad de la política manodurista, la línea general de trabajo se mantiene con dos implicaciones importantes:

- a. Por un lado, el combate contra las pandillas ha tendido a especializarse y concentrarse bajo el supuesto de que “la juventud de la calle” ha evolucionado hasta convertirse en bandas transnacionales para el crimen organizado y se constituyen un peligro para la seguridad nacional. De ahí que El Salvador se haya convertido en el abanderado de la lucha regional contra las pandillas a través del Centro Antipandillas Transnacional (CAT).
 - b. Por otro lado, las diversas iniciativas de intervención no logran construir una política integrada de prevención, en el sentido que la política represiva, que podría ser más coherente en un nivel secundario, termina por establecer la prevención primaria y terciaria
- Los enfoques de prevención primaria con juventud en riesgo, por ejemplo, han tendido a estar dominados por una actitud de sospecha o de rechazo con jóvenes que puedan tener ciertas características. Muchas veces, independientemente a su comportamiento, de la juventud se sospechan actividades delictivas con lo que tiende a excluirse de los programas de atención bajo el supuesto de probables contaminaciones. El resultado suele ser que los programas se concentran con juventud con menos riesgos y se deja de lado la juventud en riesgo, con quienes debería concentrarse la prevención.
 - Los programas de atención terciaria no han tendido a ser visualizados dentro de la óptica de la prevención. El sistema penitenciario no sólo está aquejado por una sobrepoblación, lo cual ya es un problema en términos de la calidad de atención, sino por el hecho que lo que debería ser un proceso de rehabilitación termina por constituirse en un proceso de adiestramiento y especialización, y en este sentido, en vez de prevenir se está propiciando círculos intensos de violencia y criminalidad.

e) La prevención de la violencia juvenil

En términos generales, prevención significa hacer lo mayor posible para evitar que algo dañino ocurra. En el caso específico de la violencia juvenil, significa reducir las posibilidades de que ocurran actos violentos. Un buen plan o estrategia de prevención debe tomar en cuenta los diferentes factores y actores que intervienen en el problema (Interpeace/Poljuve, 2009). De acuerdo con las Reglas de Beijing (1985), existen tres niveles de prevención: primaria, secundaria y terciaria.

- La prevención primaria se orienta a las causas “estructurales” de la violencia. Si se parte de que la desigualdad, la falta de oportunidades de educación, salud, empleo, justicia y la satisfacción de otros derechos son factores que contribuyen a la violencia, entonces los Estados y las sociedades deben trabajar en cooperación para resolver estos problemas. La prevención primaria actúa a mediano y largo plazo y requiere que los Estados implementen responsablemente políticas sociales para reducir la desigualdad y proteger a los grupos más vulnerables y excluidos. Desde mi punto de vista, igualmente los ciudadanos deben mejorar su capacidad para exigir al Estados que cumpla con sus obligaciones hacia la niñez y la juventud y asegurar las condiciones necesarias para su desarrollo integral.
- La prevención secundaria está dirigida a los grupos más vulnerables en cuanto a involucrarse en actos violentos o delictivos, así como a quienes se encuentran en riesgo de ser víctimas de actos violentos y delincuenciales. Generalmente, este tipo de prevención es más focalizada y opera a nivel comunitario por lo que es necesario identificar y ubicar a la población vulnerable a través de mapas de la violencia o encuestas de victimización. Ejemplos de prevención secundaria son las campañas de educación para la niñez y la juventud, campañas contra el uso y abuso de alcohol y drogas, programas de resolución pacífica de conflictos, programas de organización comunitaria, programas de ordenación urbana, como iluminación de calles, limpiar parques, vigilancia policial y otros similares.
- La prevención terciaria está orientada a personas que han cometido actos delictivos y a quienes el Estado ha impuesto una sanción o castigo. Como ejemplo se menciona a quienes se encuentran en los centros de privación de libertad o participan

en programas de libertad asistida o de servicios a la comunidad. El propósito de este tipo de prevención es que quienes han cometido actos delictivos no vuelvan a reincidir. Se trata de programas de educación, capacitación para el trabajo, incorporación al trabajo y otro tipo de apoyo que facilite la integración eficiente de quienes han cometido actos delictivos a su comunidad y la sociedad.

En el ámbito internacional existen una serie de instrumentos legales que ofrecen lineamientos para prevenir la violencia juvenil y garantizar los derechos de los menores en conflicto con la ley penal. Entre estos instrumentos destacan:

- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing). Estas fueron aprobadas en 1985, como resultado del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Caracas, 1980). Constituyen un conjunto de normas mínimas para guiar a los Estados en la elaboración de un sistema de justicia separado para los menores que respete sus derechos.
- Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, aprobadas en 1990. Contienen un conjunto de recomendaciones para lograr que los derechos de los menores sean respetados durante su ingreso y permanencia en centros de detención o en instituciones relacionadas. Asimismo, consideran la necesidad de que se tomen las medidas necesarias para su reintegración a la sociedad.
- Las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), también aprobadas por las Naciones Unidas en 1990, apuntan a promover políticas sociales efectivas y legislación adecuada para la protección y prevención de la delincuencia juvenil.

En materia de prevención, las Directrices de Riad constituyen el instrumento internacional más valioso para que los Estados y la sociedad definan políticas públicas para prevenir la violencia y delincuencia juvenil. Las Directrices de Riad contienen un conjunto de principios para promover el bienestar de los jóvenes y evitar que se involucren en actividades delictivas. También presentan lineamientos en relación a la prevención en general y a la prevención en espacios específicos de socialización para los jóvenes como la familia, la escuela, la comunidad y los medios de comunicación. Además, incluyen lineamientos para

que los gobiernos definan e implementen políticas sociales para los jóvenes y que se promuevan y promulguen leyes para proteger los derechos y el bienestar de todos los jóvenes.

f) Transformación de conflictos y cultura de paz

Desde la teoría de transformación de conflictos, un conflicto es una relación entre dos o más partes que dependen entre sí y que tienen o piensan que tienen intereses y estrategias incompatibles. En todo conflicto intervienen al menos dos o más partes y existe una situación o motivo de disputa. Los conflictos pueden clasificar por su naturaleza, por los actores que participan, por el objeto de disputa o por las formas en que se confrontan. Los conflictos también pueden operar a distintos niveles y pueden ir desde una disputa entre dos personas hasta la complejidad de un conflicto internacional.

La violencia juvenil puede considerarse un conflicto de tipo social. Los conflictos sociales forman parte de la dinámica de las relaciones en las sociedades y culturas y expresan la diversidad de intereses, pensamientos, actitudes, sistemas, estructuras y percepciones en la convivencia y las relaciones entre diferentes grupos sociales. En este sentido, los niños y los jóvenes que actúan violentamente constituyen un actor social que a través de actos violentos expresa intereses, inconformidades o mensajes que deben ser analizados detenidamente y abordados de manera apropiada.

Según los expertos en análisis y resolución de conflictos, entre los que se destacan Galtung y Vinyamata, a través de un conflicto se pueden promover cambios sociales positivos, fortalecer la cohesión y la delimitación de los grupos sociales. Un conflicto puede evidenciar la necesidad de nuevos modelos de convivencia social y nuevos balances en las relaciones de poder.

Los conflictos sociales pueden ser abordados con distintas metodologías, como el manejo de conflictos, utilizado por instancias gubernamentales para contener y administrar la tensión sin resolver la problemática de fondo o la resolución de conflictos que busca llegar a acuerdos en torno a la crisis, sin atender las causas estructurales para una solución de largo plazo.

La propuesta de la Transformación Positiva de Conflictos aborda las raíces del conflicto y busca transformar la energía de la confrontación en cambios sociales y políticos necesarios. Se trata de trabajar sobre las causas de fondo del conflicto y sus

manifestaciones. Las estrategias del trabajo de la transformación de conflictos son:

- Cambiar estructuras y sistemas que provocan desigualdad e injusticia.
- Mejorar las relaciones y las actitudes entre las partes en conflicto.
- Desarrollar procesos y sistemas que promuevan el empoderamiento, la inclusión, la justicia y la paz.

4.2 Contexto de aplicación

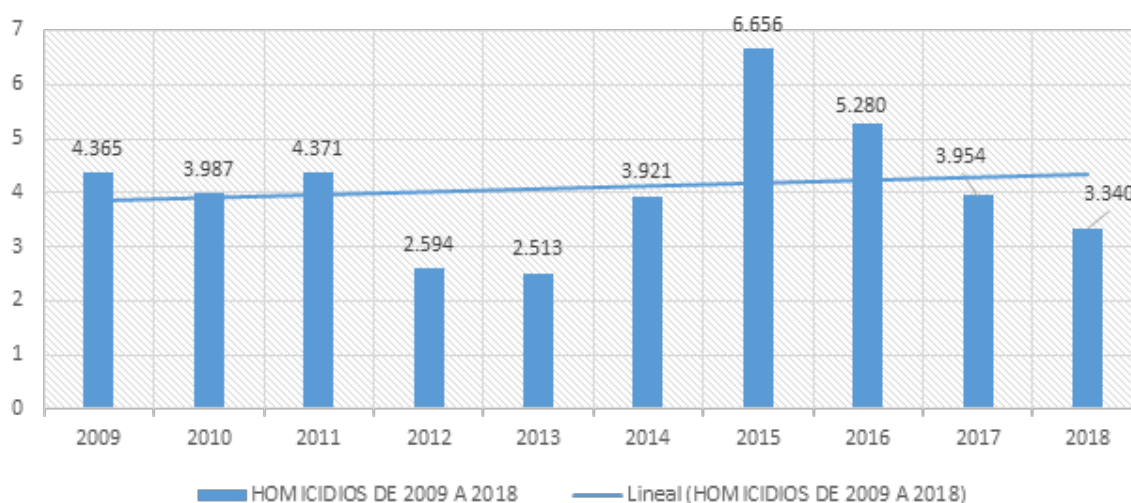
El Salvador es uno de los países más inseguros y con mayores tasas de criminalidad y violencia del mundo. Esta afirmación la constatan los datos de informes de organismos multilaterales e internacionales (ONU, OPS, Banco Mundial) así como diagnósticos académicos (UCA, PNUD y otros.) y políticos (Consejo Nacional para la Seguridad Ciudadana y Convivencia). Esta realidad ha sido la base para justificar las acciones de todos los poderes del Estado de cara a consolidar el abordaje del problema y el tratamiento a sus involucrados.

La situación de inseguridad y vulnerabilidad a la que se enfrenta la población salvadoreña constituye un problema social nacional. No obstante, se focaliza de manera particular en un segmento bien definido de la población. Así lo afirman los distintos diagnósticos sobre violencia. El segmento poblacional más afectado lo integran los jóvenes, niños y niñas; principalmente, provenientes de sectores urbanos y precarios. Es en este grupo donde se concentran las principales víctimas y también los partícipes destacados de la violencia en sus distintas formas.

Frente a ese panorama, el compromiso y las acciones asumidas por las instituciones de gobierno se han orientado mayoritariamente en el ámbito punitivo. Las respuestas gubernamentales de prevención han tenido un impacto limitado e incluso contraproducente en la situación de la violencia en el país, debido a la desarticulación de estos programas y a las políticas “manoduristas” que no han garantizado el respeto a los Derechos Humanos, pues incluso se habla de muertes extrajudiciales alarmantes por parte de las fuerzas del Estado y otros grupos paralelos (Masacre San Blas y otras).

La estrategia de las instituciones gubernamentales ha buscado bajar los homicidios y aumentar la tasa de encarcelamientos. Sin embargo, los registros oficiales indican que los homicidios han aumentado a partir del año en que se empezaron a aplicar de manera más sistemática estas estrategias empleadas para revertir el avance de las maras y pandillas juveniles en El Salvador.

GRÁFICO 1.
El Salvador. Homicidios según el IML, años 2009-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Infosegura y el Instituto de Medicina Legal.

Tal como se observa en el gráfico 1, la situación crítica del año 2015, expresada en las cifras de homicidios, resulta evidente. De acuerdo con los registros del Instituto de Medicina Legal, para ese año, el número de homicidios alcanzó 6,557 casos, lo que representó un incremento significativo con relación a los años anteriores y en comparación con los registros de homicidios a escala internacional.

Para 2015, ante el auge de la violencia, las medidas carcelarias se constituyeron como los mecanismos de control y combate a la criminalidad, dejando de lado programas de prevención, rehabilitación o reinserción de las personas, principalmente, a las y los jóvenes que se encontraban participando o se veían afectados por las distintas formas de violencia.

En el caso de El Salvador, el abordaje de la violencia también ha repercutido en el funcionamiento del sistema penitenciario. Para el año 2000, el sistema ya presentaba altas tasas de encarcelamiento. Los registros daban cuenta de que había 7,800 personas privadas de libertad, en 19 cárceles. Posteriormente, en 2015, la cantidad de personas aumentó a 31,148 sin que variara el número de cárceles. Esto significó un 388% más del doble de la capacidad del sistema penitenciario nacional. Una tasa crítica también en comparación con los estándares regionales.

Ese aumento de encarcelamientos se combinó con pocos o nulos programas de reeducación y con violaciones sistemáticas de Derechos Humanos en sus recintos (IUDOP, 2015). Desde entonces, el sistema

penitenciario ha enfrentado continuas crisis de control institucional y obstáculos para cumplir su finalidad de convertirse en un espacio para la rehabilitación y preparación para la reintegración social.

Otro elemento destacable en el abordaje de la problemática fue la incorporación de militares a las tareas de seguridad pública. En el marco del desarrollo de las estrategias “manoduristas”, la cantidad de militares asignados en las tareas conjuntas varió de 897 en 2006 a 11,200 militares en 2015. Mientras que el gasto militar pasó de 211 millones de dólares en el año 2014 a 269 millones (SIPRI Military, 2015).

Los 911 homicidios de agosto del 2015, los más de 495 enfrentamientos de la política con un saldo de 520 homicidios permiten afirmar que existe un profundo Conflicto Social Especial, mismo que algunos analistas llaman guerra social. Una guerra que se encara desde el enfoque “manodurista” que responde al populismo punitivo. El análisis indica que más políticas, más militares, más leyes o modificaciones legales y más presos no han logrado modificar las causas estructurales que mantienen las violencias y la criminalidad en El Salvador. Tanto las causas como los efectos se relacionan con el hecho de que tenemos un país violento, más violento que muchos, en el que el Estado participa de la cultura violenta y criminal al fomentar, legitimar e institucionalizar el abuso sistemático de los Derechos Humanos, tal como lo evidencian las denuncias presentadas ante la PDDH y otras instituciones de derechos humanos.

El 2015 dejó claro que el “manodurismo” no soluciona las causas estructurales de la violencia y la criminalidad sino que agudiza las causas, profundiza los conflictos y facilita el nacimiento de nuevos conflictos. Realidades que al sumarse modifican los patrones generando nuevas formas de violencia, entre los que se destacan los enfrentamientos entre fuerzas públicas y grupos de diferente organización e índole. En coherencia con los hechos, no resulta destinado afirmar que la política de limpieza de territorios agudizará las profundas desigualdades, prolongará el conflicto y generará más violencias y criminalidad.

Tanto el aumento de las tasas de homicidio en los últimos años como las continuas crisis de control institucional del sistema penitenciario muestran la ineficacia estatal para garantizar la seguridad ciudadana y reducir los niveles de criminalidad, sobre todo la que afecta directamente a la juventud.

Las consecuencias de la poca eficacia institucional para el control de la violencia han generado consecuencias significativas para la cultura democrática sobre la que se afirma la sociedad salvadoreña. La percepción de inseguridad afecta la idea de que la democracia es el mejor sistema y, como pasa con la victimización, afecta la legitimidad política y la confianza interpersonal (Barómetro de las Américas, 2014). A más inseguridad, dicen los datos del barómetro, menos apoyo a la democracia, menos legitimidad de las instituciones y menos confianza interpersonal.

El aparente debilitamiento de los valores propios de una cultura democrática sólida se ve agudizado por la debilidad institucional y la poca confianza que tiene sobre las instituciones la población salvadoreña (IUDOP, 2016). La denuncia de los delitos y los niveles de impunidad son un indicador de esa desconfianza. Es por esta razón que se hace urgente un compromiso que involucre a todas las fuerzas políticas y del Presidente de la República, con acciones contenidas en el marco de una política pública integral de convivencia pacífica. El Órgano Ejecutivo, encabezado por el Presidente debe liderar el diseño y ejecución de esa política pública integral.

Para el caso, la política integral debe pensarse bajo un compromiso que se asuma como política de Estado. Es decir, que vaya más allá de “El Salvador Seguro” como política de gobierno y que sea lo suficientemente contundente y apropiada por las instituciones responsables. La apuesta apunta a garantizar la prevención y reinserción y atención a víctimas sean pilares fundamentales.

La propuesta de una política de Estado integral se presenta en un contexto complejo que evidencia el fracaso de la política punitiva y que obliga a exigir un giro hacia la seguridad humana, en la que la violación de derechos fundamentales de niños, niñas y jóvenes constituye la causa principal de violencia directa, estructural, cultural y simbólica que generan violencias hacia los sectores más vulnerados.

La criminalización de los derechos humanos y las persecuciones a defensores de derechos ha generado pánico y miedo en las instituciones de sociedad civil que poco o nada inciden en esta realidad tan alarmante de la seguridad pública y sus consecuencias. La situación ha generado una parálisis en la sociedad civil que está llamada a construir un análisis profundo y consensos para demandar y exigir un cambio radical en el enfoque de la seguridad. Los retos apuntan a que los Derechos Humanos, su exigibilidad y el empoderamiento de la sociedad, en especial la más vulnerable y empobrecida, sea la garantía de la paz.

Los cambios requieren la construcción de diálogos en todas las direcciones, con inclusión de sectores y actores desde ámbitos nacionales y locales. Estos deben fundamentarse en la consolidación de la cultura de seguridad basada en la cultura de la paz. Todo ello es contrario al cierre de espacios y exige la apertura para escucharnos y de generar acuerdos de manera responsable, articulada y pacífica. Por ello creemos urgente y necesario la participación de la sociedad civil en el diálogo nacional por la seguridad hasta hoy excluida y opacada por el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia.

A toda esta realidad le tenemos que sumar la profunda crisis migratoria y los desplazamientos forzados internos reportados por las diferentes instituciones que integran la mesa del desplazamiento forzado presentado en enero del 2016.

Una realidad regional. El fenómeno en el Triángulo Norte de Centroamérica

La existencia de las diversas expresiones de agrupaciones juveniles como las maras y pandillas en la región centroamericana ha cobrado suma importancia en los últimos años debido a la gravedad que sus efectos están produciendo en sus sociedades. Para abordar esta problemática, se han desarrollado diferentes políticas desde los Estados e iniciativas desde la Sociedad civil organizada no solo en El Salvador.

Las políticas públicas desarrolladas por parte de los diferentes gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras han estado enfocadas, en su mayoría, a la represión del fenómeno desde el punto de vista policial para el caso de Guatemala y judicial en el caso de El Salvador y Honduras, en donde se han implementado modelos de “mano dura” y “tolerancia cero”, sin prestar atención a las causas que originan el fenómeno.

Estas políticas se han desarrollado no solo a nivel estatal, sino que también a nivel regional. También se identifica que han existido algunos intentos de coordinación de acciones tanto legislativas como operativas entre los tres países. En contrapartida, no se identificaron en los países políticas públicas de prevención del delito y de prevención social del delito, que establezcan un marco integral de atención al fenómeno y concentren esfuerzos en atender las raíces del fenómeno. Esta combinación de falta de políticas preventivas y desarrollo de políticas represivas de corte “duro” condenan a los Estados a enfrentar la violencia con más violencia.

Las acciones llevadas a cabo por las diferentes organizaciones de sociedad civil se han dirigido a visualizar la problemática en su origen, realizando tareas de prevención, rehabilitación y reinserción. Sus acciones si bien han sido desarrolladas a nivel nacional y local, han incluido algunas iniciativas de orden regional. Por ejemplo, “Los Encuentros Centroamericanos sobre la Violencia Juvenil”; resultado de estos son el proyecto de la Coalición Centroamericana y la Declaración Pública expresadas por las organizaciones sociales que trabajan este tema.

No obstante, el desempeño de las organizaciones de la sociedad y sus esfuerzos no han logrado el resultado deseado, ya que la complejidad de la violencia social manifestada en el accionar de las maras y pandillas se ha sostenido lo suficientemente fuerte. Así, los avances, logrados de manera aislada, no han sido capaces de impactar en los medios de comunicación, en la percepción de la sociedad en general, y en particular, a nivel de la clase política responsable de su tratamiento.

Los grupos de poder paralelo y de sectores diversos han manipulado a los jóvenes a través de sus acciones delictivas a favor de sus intereses. Como resultado se ha logrado reafirmar en la ciudadanía la creencia reduccionista de que el problema son las maras y pandillas. Sin embargo, conviene analizar los escenarios que rodean a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes involucrados para encontrar soluciones duraderas y acertadas de forma consensuada y vinculada en una

política regional con asignación presupuestaria, para sus programas de desarrollo integral.

En ese contexto, resulta importante mencionar que existen espacios de articulación y coordinación por parte de los Estados de la región. Se trata de espacios organizados a partir de intereses comunes. Se mencionan los impulsados por las policías de la región del Triángulo Norte y de Nicaragua, incluso, en coordinación con la policía de EEUU, quienes trabajan conjuntamente para compartir información y coordinar acciones, planes y programas regionales reactivos y represivos en contra grupos negativos de calle.

La sociedad civil también ha coordinado acciones basadas en la defensa de las garantías promulgadas en las Constituciones de la República de cada uno de los países de la región y en los acuerdos y convenios internacionales firmados y ratificados (Reglas mínimas del RIAD UN, Bejín 1995) que garantizan los derechos y oportunidades de desarrollo integral de la niñez, adolescencia y juventud.

La necesidad de un esfuerzo sistemático para trascender estas limitaciones y establecer una interacción efectiva entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil alrededor de este tema se plantea un proyecto de diálogo sobre políticas públicas, con carácter intersectorial e incluyente, que mediante la aplicación de la metodología de investigación y acción participativa, facilite la gestación de consensos intersectoriales que sirvan de base a políticas públicas técnicamente sólidas y políticamente legitimadas, donde el diálogo intersectorial será fundamento para resolver el conflicto histórico.

4.3 Retos del contexto

La realidad observada demanda la necesidad de desarrollar una serie de acciones para impulsar la construcción de una nueva visión de seguridad democrática. Estas acciones construidas en diálogo con otros esfuerzos colectivos que demandan un abordaje integral de atención a la violencia social y políticas públicas de prevención, rehabilitación y reinserción.

Lineamientos para una política integral de prevención de la violencia que afecta a niños, niñas y jóvenes

La política de atención integral de la violencia que afecta a los jóvenes deberá ser una política de Estado

basada en la concertación interinstitucional y social de todos los sectores, en su formulación, ejecución y evaluación.

La política integral de atención a la violencia que afecta a los jóvenes como pacto de Estado

Se trata de que la política supere realidades coyunturales, institucionales y partidarias para convertirla en un programa de nación. De allí que se proponga un proceso participativo para el diseño de la política. Esto significa que debe ser discutida y apropiada por los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los dos niveles de gobierno: central y local; y sociedad civil, oenegés y juventud de diversos sectores.

Protagonismo juvenil

La política integral de la violencia que afecta a los jóvenes debe construirse con la participación de los distintos sectores y colectivos juveniles (relacionados o no con instituciones gubernamentales) como agentes que aportan, desde su experiencia cotidiana y sus saberes locales, elementos pertinentes de atención tanto en la prevención, en la rehabilitación y en la reinserción. Los y las jóvenes no pueden ser vistos solo como beneficiarios o partícipes de la violencia, sino como protagonistas de los procesos de atención integral a las situaciones críticas de los que ellos y ellas mismas son víctimas.

Integralidad de los programas

La integralidad de las intervenciones no significa que una intervención o programa debe abarcarlo todo; más bien, de lo que se trata es que los programas o proyectos dirijan su intervención sobre los factores críticos que generan y propician situaciones de violencia y que, además, puedan ser compatibles y complementarios con otras iniciativas. De ahí la necesidad de buscar alianzas con organismos de sociedad civil que trabajan el tema.

Coordinación interinstitucional

Existe mucha dispersión de esfuerzos y acciones. La política de atención integral de la violencia que afecta a los jóvenes debe asumir el reto de articular un esquema de coordinación multisectorial e integrador con el que la mayoría de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas sientan identificadas y corresponsables. Lo multisectorial también implica un abordaje desde diversas perspectivas: urbanas, rurales, institucionales, comunitarias.

Enfoque territorial

Un eje importante y señalado en las distintas propuestas para una política integral enfatiza el enfoque territorial. Se refiere a que los esfuerzos deben ser consistentes y ubicarse en las realidades y contextos inmediatos de los ciudadanos, es decir, en sus propios lugares de residencia. La dimensión local, de cercanía y pertenencia garantiza una intervención eficaz y adecuada a las necesidades específicas. Para una acción eficaz desde el territorio es ineludible incorporar procesos de descentralización de recursos a gobiernos locales.

Dimensiones de la política integral

La política de atención integral de la violencia que afecta a los jóvenes debe integrar de manera equilibrada y pertinente las tres dimensiones de atención: control, prevención e inserción social.

Control de la violencia que afecta a los jóvenes

Debe afirmarse un compromiso con la modernización, fortalecimiento y reorganización de las instituciones vinculadas a la aplicación de la justicia y la seguridad ciudadana. En especial en lo referente a la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y las instituciones del Sistema de Administración de Justicia. Esto implica, además, la depuración de la Policía Nacional Civil, la cualificación de los procesos de investigación, la revisión integral de la normativa penal y procesal y su aplicación efectiva, la reforma del sistema penitenciario. En esta dimensión es indispensable garantizar el respeto de los derechos humanos de los y las jóvenes involucrados en hechos delictivos e incorporar el enfoque de justicia restaurativa.

Prevención de la violencia a partir de la atención a las condiciones que posibilitan entornos críticos y participación de los jóvenes

Debe concretarse el compromiso con la extensión y cualificación de las distintas experiencias y programas de prevención, hasta ahora puntuales y focalizados. La garantía de los derechos humanos de los y las jóvenes en sus territorios permitiría la generación de oportunidades reales para su desarrollo humano integral. Esto implica reconocer las diversas identidades juveniles e integrar las dimensiones de educación formal, laboral, construcción de una cultura de la convivencia y el emprendimiento, posibilidades de trabajo digno y autoempleo juvenil.

Otra dimensión sobre la que debe asumirse un compromiso real dentro de la prevención es el control y regulación territorial eficaz de armas, principalmente de fuego, por ser estas un factor determinante en el incremento de la violencia homicida.

Integración sociocultural y económica con enfoque de derechos de los jóvenes que han participado de la violencia

Implica la coordinación interinstitucional con programas de instancias estatales, de organizaciones de la sociedad civil y de iniciativas privadas. La integración y la cohesión social solo serán posibles en la medida que las garantías de vida digna sean reales para la mayor cantidad de la población joven que tiene dificultades para integrarse socio-laboralmente un condicionante para permanecer en el circuito de la violencia y la criminalidad en sus distintas expresiones. La política de atención integral a la violencia que afecta a los jóvenes salvadoreños debe garantizarse a partir de **dos compromisos concretos:**

- **Asignación presupuestaria específica.** El diseño, implementación y monitoreo de una política integral exige la garantía de eficiencia en el uso de recursos y un mayor volumen de recursos financieros. Las

tres dimensiones (control, prevención e inserción) deben tener un peso significativo y pertinente en la asignación de recursos tanto estatales como de iniciativas privadas coordinadas. Esto implica una mayor racionalización de las asignaciones presupuestarias actuales y, a mediano plazo, el diseño de una forma técnicamente sólida y políticamente consensuada de asignar recursos a partir del incremento a la carga tributaria.

- **Contraloría social.** Se entiende el compromiso de las instituciones a rendir cuentas a la ciudadanía como ejercicio natural y ordinario de la función pública y, por otro lado, tiene que ver con el compromiso ciudadano de solicitar esta rendición de cuentas y que, responsablemente, ejerza su derecho de contraloría social. Para ello es necesario el establecimiento de mecanismos y sistemas eficientes de información, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

METODOLOGÍA

Se propone crear un ámbito de discusión y de diálogo en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica, con participación de las diferentes organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema, así como de representantes de los Estados y de la comunidad internacional a fin de elaborar políticas públicas y lineamientos de actuación consensuados y efectivos que aborden las maras desde un ámbito integral.

Tomando en consideración los objetivos del proyecto, se espera contribuir en cada país con la adecuación de las políticas relacionadas con el tratamiento de este fenómeno de manera que se permita establecer y fortalecer las funciones recurrentes a cada instancia de la administración pública, determinando las acciones de los servidores públicos en un marco de respeto a los derechos humanos.

El mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las instituciones vinculadas con esta problemática podrán evidenciarse en tanto sus acciones se delimiten dentro del contexto constitucional y se fortalezcan con los aportes de la sociedad civil y con los procesos de interacción con las autoridades públicas, especialmente en un tema complejo de abordar.

La estrategia de desarrollo del proyecto se realizará en distintas fases que podrán variar o ser profundizadas en función de cada contexto, combinando actividades a nivel central y a nivel municipal. Dichas fases se desarrollarán para cada proceso de diálogo multisectorial nacional que se implementará a través de instituciones locales reconocidas en el abordaje de esta problemática, por medio del establecimiento de alianzas.

Adicionalmente, se propone el desarrollo de un espacio regional de intercambio y colaboración que permita la sinergia de los esfuerzos desarrollados a nivel nacional, y su integración en una estrategia regional coherente que permita una atención más efectiva a lo que es un problema de naturaleza transnacional.

En resumen, la estrategia de desarrollo del proyecto comprenderá:

- Desarrollo de proyectos nacionales estructurados en fases diseñadas en función de la necesidad de continuidad y profundización del proceso.
- Desarrollo de un nivel de descentralización en cada proyecto nacional hacia actividades a nivel local (municipios).

Con estos propósitos, el proyecto establecerá plataformas de diálogo multisectorial entre el Estado y la sociedad civil a nivel nacional, para la formulación de un marco consensuado de abordaje del fenómeno de las maras o pandillas juveniles, tomando en cuenta todo el trabajo que se ha venido realizado en forma aislada en la región por parte de los distintos sectores involucrados en la temática. Dichos esfuerzos servirán como insumo para que este proceso sirva de catalizador en la búsqueda de avances en una misma dirección.

A nivel sustantivo, el proyecto tiene como objetivo abordar los siguientes componentes para un manejo integral de la problemática: (Anexo 1):

- Prevención primaria o vulnerabilidad: niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no han cometido delitos y no han consumido ilícitos, pero que por su entorno, están potencialmente en riesgo o de ser reclutados por grupos negativos de calle (maras y pandillas).
- Prevención secundaria o riesgo: adolescentes y jóvenes que ya cometieron delitos o consumado ilícitos (dentro de las maras y pandillas), quienes están en libertad, se puede rescatar, están activos en grupos delincuenciales o utilizados por las mafias del crimen organizado y del narcotráfico.
- Prevención terciaria o institucionalizados: adolescentes en conflicto con la ley o cumpliendo penas alternativas por orden de juez competente (libertad asistida, servicio comunitario u hogares sustitutos) o jóvenes mayores de 18 años institucionalizados en cárceles de adultos, sujetos de rehabilitación e inserción social.

El enfoque de diálogo democrático para enfrentar el conflicto se guiará por una serie de principios fundamentales:

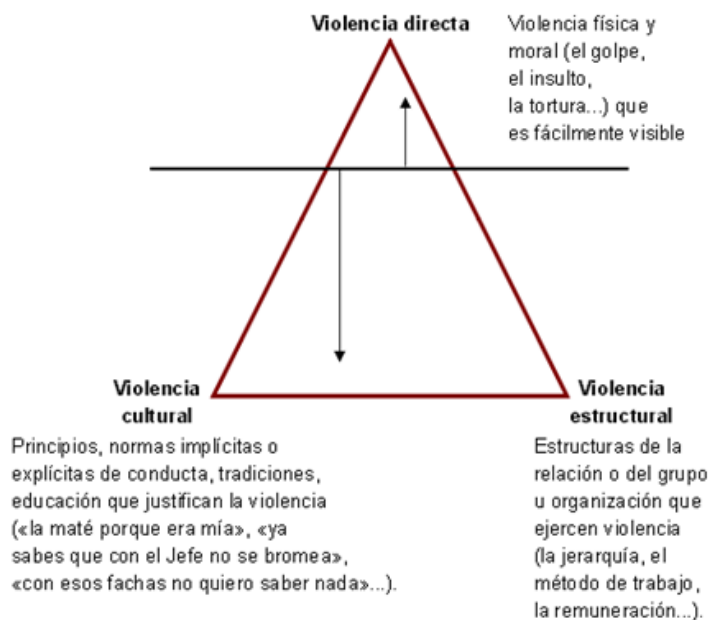
- La paz le pertenece a los propios actores. Participación de equipos locales que diseñan, desarrollan e implementan los programas locales que son los pertinentes tanto cultural, política y socialmente para su sociedad. Estos equipos utilizan los recursos, habilidades y conocimientos de las organizaciones locales.
- Todos son incorporados de forma incluyente: Los equipos poseen la capacidad y la legitimidad para convocar a todos los actores clave en un mismo espacio. Esa inclusión de los distintos actores permite que las soluciones que obtenidas sean representativas y legítimas.
- Diálogo e investigación son una herramienta para la resolución de problemas y construcción de la paz. Juntos, los actores explorarán sus problemas por medio de un diálogo constructivo con el objetivo de encontrar soluciones consensuadas apoyándose en la investigación. Los temas a tratar serán decididos colectivamente, lo que permite el empoderamiento y corresponsabilidad del proceso.
- Compromiso de largo plazo. Se refiere a que superar las desconfianzas y divisiones profundas requiere tiempo. No existen las soluciones rápidas.

El enfoque de diálogo social utiliza la metodología de Investigación Acción Participación (IAP) en el desarrollo de procesos de diálogo multisectorial

adaptándola a las especificidades de cada contexto sociopolítico.

La IAP implica un enfoque democrático en el modo de hacer investigación, una perspectiva comunitaria. No se puede realizar de forma aislada, es necesaria la implicación grupal orientada hacia la creación de comunidades autocríticas con el objetivo de transformar el medio social. Es una herramienta poderosa que utiliza los recursos de la sociedad para resolver sus propios problemas. Su propósito es estructurar el conocimiento explícito e implícito facilitando las capacidades analíticas de los actores locales para la resolución de problemas comunes.

La investigación se concibe desde una perspectiva alternativa a la concepción tradicional positivista, defendiendo la unión de investigador-investigado, forjando un nuevo modelo de investigador que realiza su trabajo de forma sistemática a través de un método flexible. Como punto central, el investigador se convierte en un facilitador del proceso desde una posición inclusiva e interactiva dentro del grupo. Las técnicas usadas incluyen entrevistas, consultas amplias, debates públicos, análisis documentales. Todo lo que alimente el proceso de diálogo para transformar la realidad desde las categorías que decía Galtung. Una teoría de conflictos necesita una teoría de la violencia. La violencia es el fracaso en la transformación de conflictos. Para Galtung (2003) la violencia tiene una triple dimensión: directa, estructural y cultural. Estas categorías son necesarias en los procesos metodológicos para construir políticas que impacten y transformen la realidad en todas las dimensiones de las violencias.



El documento de país se desarrollará desde la metodología IAP (investigación, acción, participación). Existen elementos centrales para el diálogo desde la conflictividad. La conflictología desarrolla capacidades inclusivas de diálogos sociales e investigación desde todos los sectores y actores. Como fundamento se propone el espacio de diálogo y el desarrollo de procesos conjuntos intersectoriales y territoriales. Por ello, la IAP es al mismo tiempo una metodología de investigación y un proceso de intervención social. Propone el análisis de la realidad como una forma de conocimiento y sensibilización de la propia población, que pasa a ser, a través de este proceso, sujeto activo y protagonista de un proyecto de desarrollo y transformación de su entorno y realidad más inmediatos (ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, distrito, municipio...).

La metodología IAP buscará una participación protagónica de todos los sectores y actores vinculados en cada proceso, desarrollando acciones participativas que surjan desde las voces de todos los habitantes, haciéndolos partícipes de los cambios que conseguirán como colectivo e individuos.

El proceso colectivo de investigación generará una visión sistémica de sensibilización, organización y prevención de violencia en todos sus niveles, con metodologías participativas, logrando buenos resultados y cambios estructurales holísticos.

Las técnicas a utilizar bajo la metodología IAP son:

- Técnica FODA. Se utiliza para obtener una primera evaluación sobre los puntos fuertes, débiles, amenazas y oportunidades que los plenarios colectivos definan.
- Mapeo de actores. Se elabora un primer “mapeo” de las relaciones que mantienen entre sí los diferentes actores sociales presentes en el territorio (instituciones, tejido asociativo y población en general) y su protagonismo territorial desde las categorías de las diferentes violencias.
- Se intenta hacer converger a los diferentes conjuntos de sensibilidades latentes detectados en este proceso de arranque de la investigación (generar consenso en lo que respecta a la demanda sobre el tema a investigar y los objetivos a marcar).

5.1 Metodología de IAP

- Se trabaja para conseguir objetivos que se han marcado al encontrar problemas concretos que hay que solucionar.
- Se da apertura a todos los puntos de vista que la gente tenga ante los problemas y los objetivos para saber qué pasa y recoger las propuestas que hayan salido a través de la participación, para posteriormente poder debatirlas y negociar sobre ellas de manera colectiva, casi como un diagnóstico inicial que exponga los problemas más urgentes a darle tratamiento mediante el proceso de pacificación desde la construcción de políticas públicas participativas dialogadas y consensuadas.
- La gente implicada tiene que ser protagonista aportando propuestas que marcarán las líneas de actuación para el futuro.
- Cuando se ponen en marcha las líneas de actuación se empiezan de nuevo a descubrir otros problemas para los que habrá que buscar nuevos objetivos.

La metodología aplicada en campo según el tipo predominante de técnicas utilizadas en una investigación determina si ésta tiene un carácter cuantitativo (de cantidad) o cualitativo (de calidad).

El enfoque cualitativo busca dar protagonismo a la persona con la que se está investigando y recoger sus opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se pretende conocer.

La realización del trabajo de campo se extiende a lo largo de varias fases de la investigación y se plantea de diferentes maneras dependiendo de los objetivos que nos hayamos marcado en el proyecto y de los recursos de los que dispongamos. En los diferentes espacios de diálogo social se analizarán resultados cualitativos por medio de tres fuentes:

- Observación participante.
- Realización de entrevistas individuales y grupales.
- Análisis de textos y discursos (tratamiento de la información).

Esta metodología genera un proceso que termina en la construcción de propuestas de acción al menos en tres direcciones:

- Hacia arriba. Hacia las Administraciones Públicas (estatal, autonómica, municipal) y otras instancias de poder, con una actitud crítica, reivindicativa y propositiva.
- Hacia los lados. Hacia el Tejido Asociativo (otras organizaciones y movimientos sociales), para buscar una mayor coordinación de esfuerzos y conseguir efectos multiplicadores (llegaremos más lejos más veces).
- Hacia abajo. Hacia la base del tejido social (la ciudadanía como agente de cambio social y de desarrollo) a través de la información, la formación, la sensibilización y la animación.

La metodología se desarrolla por medio de:

a) El establecimiento de un espacio neutral y autónomo, que garantice objetividad y neutralidad en la conducción del proceso.

- El desarrollo de bases para los procesos de construcción de confianza requiere el establecimiento de un espacio que reúna características básicas de autonomía (respecto a los actores participantes) y neutralidad/objetividad (respecto a las posiciones) que permitan sortear las tensiones políticas inherentes a un tema polémico.
- Incluye el diseño de las instancias de convocatoria que garanticen los compromisos y que legitimen el espacio creado a ojos de todos los participantes. También el diseño de un equipo de coordinación ejecutiva del proceso capaz de administrar un ejercicio a la vez político y académico.
- La aceptación por todos los actores de las reglas del juego tanto en términos del proceso de investigación, con reglas básicas inherentes al método IAP, como de los procesos de validación “política” de los resultados, con normas y mecanismos que regulen, definan y administren el consenso y su manejo en los distintos niveles.

b) El desarrollo de un proceso de investigación acción participativa, y no de una negociación política.

- En una negociación, los actores acuden al diálogo con posiciones pre- concebidas (tanto en la identificación del problema como de sus soluciones), en un ejercicio de poder cuyo objeto se plantea como un intento por maximizar

resultados frente a posiciones adversas. El escenario se define como uno de competencia.

- El planteamiento del ejercicio como una investigación participativa permite conducir el debate por cauces menos politizados, matizando o desactivando temporalmente los posicionamientos y fundando el debate en el terreno académico más que en el político. El carácter participativo e incluyente de la investigación legítima y valida el conocimiento no académico de actores sociales, balanceando mediante mecanismos de mediación las capacidades diferenciales existentes en el manejo técnico de la temática.

c) El acuerdo como mecanismo de aprobación.

- En temas polarizados, los mecanismos de votación pueden profundizar las diferencias, dificultar los procesos de construcción de confianzas y generar exclusiones viejas o nuevas.
- Consecuentemente, el método requiere el acuerdo o consenso (mínimo común denominador) como mecanismo de aprobación de las conclusiones y recomendaciones, asumiendo la necesidad de procesos intensivos de reflexión y análisis.
- En última instancia, la estrategia privilegia el desarrollo de consensos básicos sólidos, que el conjunto de los actores consideren propios, más que acuerdos aparentes cuya vigencia política suele ser efímera.

d) La inclusión como estrategia metodológica para la sostenibilidad.

- La inclusión como estrategia constituye un elemento central del método, tanto en términos de sus propósitos de investigación, como en su aspiración a la legitimidad política. Esta estrategia procura la consecución de recomendaciones (nuevas políticas, bases o elementos de ella) dotadas de una doble característica: calidad técnica y la más amplia base de legitimidad posible, que son la base de la sostenibilidad de las propuestas.
- La incorporación de todos los actores al proceso y de las diversas perspectivas sobre la problemática, tanto como la recuperación del acervo documental y técnico en la materia, incluyendo todas las experiencias de diálogo previas y sus productos son parte de este doble propósito.

5.2 Monitoreo y evaluación

Las actividades de construcción de la paz son, por naturaleza, difíciles de medir. Sin embargo, las evaluaciones de este tipo de proyectos evidencian que estos logran su mayor impacto en términos de:

- El mejoramiento de las relaciones interpersonales en sociedades divididas.
- El fortalecimiento de las condiciones locales que sostienen y promueven la paz.
- El fortalecimiento de la confianza entre la población y sus autoridades, mediante su aporte al desarrollo de la transparencia y responsabilidad públicas.
- El desarrollo de un debate político público más amplio e incluyente.
- La prevención y mitigación de conflictos.

El proceso contribuye también al mejoramiento del diálogo entre los actores locales y externos al facilitar que, en el desarrollo de sus políticas y programas, los cooperantes externos tomen efectivamente en consideración las voces de los actores locales.

En el caso de este proyecto, se realizará un seguimiento constante del mismo por medio de indicadores de medición cualitativos. El proceso debe de contemplar el siguiente sistema:

- Elaboración de una matriz de indicadores adecuados para el seguimiento del proyecto.
- Capacitación del programa de monitoreo al equipo del proyecto para su aplicación.
- Soporte desde el equipo técnico o instituciones internacionales.
- Registro periódico o por fases de las observaciones.
- Proceso de sistematización.

En el momento que las instancias donantes lo requieran, se efectuarán reuniones de seguimiento y coordinación de las actividades del proyecto. El equipo de coordinación de cada proceso nacional preparará y someterá en cada una de las reuniones un informe circunstancial que ilustre los avances y logros, las principales lecciones aprendidas y los problemas más importantes enfrentados y por enfrentar.

OBJETIVOS

6.1 Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las autoridades del Estado y de la sociedad en el Triángulo Norte de Centroamérica para enfrentar el problema de las maras y pandillas mediante un marco conceptual y operativo que facilite la sinergia y colaboración intersectorial.

6.2 Objetivos específicos

- a) Proponer políticas públicas de prevención para atender la problemática de las maras y pandillas en El Salvador, Honduras y Guatemala.
- b) Generar mecanismos de coordinación entre Estado y sociedad civil que permitan el desarrollo de estrategias de colaboración para atender la problemática de las maras con un enfoque preventivo en El Salvador, Honduras y Guatemala con un enfoque preventivo.

RESULTADOS

- Una propuesta consensuada de Política Pública de Prevención y un Plan de Acción para la atención integral de la problemática de las maras y las pandillas en El Salvador.
- Una propuesta consensuada de Política Pública de Prevención y un Plan de Acción para la atención integral de la problemática de las maras y las pandillas en Honduras.
- Una propuesta consensuada de Política Pública de Prevención y un Plan de Acción para la atención integral de la problemática de las maras y las pandillas en Guatemala.

DESARROLLO DEL TRABAJO

8.1 Fases y actividades

PROYECTOS NACIONALES

I. Fase preparatoria o de exploración

La preparación intensiva, cuidadosa y paciente es esencial en el éxito de un proceso de diálogo intersectorial. Las actividades principales de la fase preparatoria son: (Anexo 3).

- a. Evaluación inicial de la situación sociopolítica a niveles local, regional y nacional, como vehículo para la evaluación de la conveniencia y viabilidad de un proyecto.
- b. Consultas multisectoriales destinadas a la identificación de los distintos sectores involucrados en la problemática bajo análisis, su grado de interés y, particularmente, a la obtención del interés y participación gubernamental.
- c. Identificación del equipo de coordinación local idóneo en términos de credibilidad y balance.
- d. Diseño del marco institucional idóneo para el proyecto.
- e. Identificación y movilización de recursos.

II. Fase de investigación preliminar

- a. Elaboración de un “documento de sector” que consiste en un informe preliminar mediante el análisis de las fuentes disponibles, incluyendo un proceso de consulta con todos los sectores involucrados, con el propósito de establecer el marco conceptual para la investigación y un diagnóstico preliminar de la problemática (Anexo 4,5,6).

- b. Constitución del Equipo de Proyecto (o Plenario) con representantes de alto nivel de todos los sectores involucrados se constituye el Equipo de Proyecto, para aprobar consensualmente, a partir de los resultados del informe preliminar, el marco conceptual general y la Agenda General con los temas específicos (puntos de intervención). Este Equipo de Proyecto se constituye en el órgano máximo de consenso en el proceso de diálogo.
- c. Identificación de la agenda de investigación. El Equipo de Proyecto consensualmente debe identificar de tres a cinco temas clave (Puntos de Intervención) que serán objetos de la Investigación Acción Participación (IAP) en los grupos de trabajo.

III. Fase de Investigación Acción Participativa (IAP)

Durante esta fase, el Equipo de Proyecto (Plenario) debe conducir a fondo la Investigación Acción Participación en cada uno de los temas identificados en la investigación preliminar. Los elementos principales de esta fase incluyen lo siguiente:

- a. Identificación de las instituciones socias que constituirán el Equipo de Investigación y de los miembros de los grupos de trabajo, en atención a los temas de la agenda general aprobados por consenso en el Equipo del Proyecto se seleccionan los investigadores para cada grupo.
- b. Constitución de los Grupos de Trabajo Multisectoriales (en adelante Grupos de Trabajo) para cada uno de los temas identificados en la agenda general.
- c. Identificación por consenso al interno de cada Grupo de Trabajo de la agenda que desarrollarán.
- d. Análisis, debate, generación de consensos básicos y formulación de recomendaciones operativas consensuadas sobre cada tema a nivel de los Grupos de Trabajo.

- e. Aprobación por parte del Equipo de Proyecto de cada una de las recomendaciones operativas resultantes de los consensos identificados mediante la investigación que van realizando los Grupos de Trabajo.

IV. Fase de seguimiento e incidencia

- a. Estrategia de Incidencia:
 - 1) Cabildeo. Diseño e implementación de estrategia.
 - 2) Difusión. Diseño e implementación de estrategia.
- b. Estrategia de Seguimiento del proyecto:

Durante esta fase, el equipo del proceso regional y a nivel nacional identificarán las distintas iniciativas de seguimiento que se generan a partir de los productos y resultados alcanzados en el proceso, procurando diseñar estrategias de seguimiento que permiten el establecimiento de condiciones de sostenibilidad y fortalecen su impacto. Desde estrategias de cabildeo para la implementación de las recomendaciones de políticas obtenidas consensualmente, hasta el establecimiento de espacios informales de interacción intersectorial (redes de actores), los equipos encargados del proceso deberán identificar las diferentes opciones y construir estrategias viables que permitan que la dinámica desatada por el proceso de investigación continúe en otros espacios sociales y bajo la motivación de los propios participantes, con condiciones de sostenibilidad que potencien su efecto.

PROCESO REGIONAL

A nivel regional, la estrategia de desarrollo del proceso deberá articular el trabajo en los niveles nacionales de la siguiente manera:

- Coordinando el trabajo del proyecto con la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), definiendo procesos conjuntos *ad hoc*.
- Coordinando los trabajos nacionales por medio de los equipos coordinadores de cada proceso nacional.
- Realizando seminarios regionales para homogenizar o articular las agendas de investigación.
- Seminarios regionales con los investigadores y representantes de cada grupo de proyecto para coordinar los desafíos a nivel regional.
- Seminarios regionales para articular los resultados de la etapa nacional de investigación interactiva en cada caso y hacer una propuesta de carácter regional que recoja los insumos de las propuestas nacionales. Constitución de redes de incidencia en las políticas públicas regionales con integrantes de las redes nacionales para que todas converjan en una misma dirección.

TABLA 1.
Marco lógico de intervención

Objetivos	Intervención	Objetivos verificables y resultados	Productos del diálogo y consenso	Supuestos importantes
Objetivo	Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las autoridades del Estado y de la sociedad en la región norte de Centroamérica para enfrentar el problema de las maras y pandillas mediante un marco conceptual y operativo que facilite la sinergia y colaboración intersectorial.	El fenómeno de las maras es enfrentado más efectivamente por los Estados de la región, Instituciones estatales y sociedad colaboran en la atención al problema. La atención al problema se hace desde una perspectiva integrada que combina elementos preventivos y reactivos.	Políticas públicas. Leyes y reglamentos. Estadísticas de criminalidad. Presupuestos nacionales.	Autoridades nacionales receptivas a enfoques preventivos. Gobiernos de la región mantienen interés en coordinación regional para atender el problema. Autoridades nacionales anuentes a colaboración intersectorial.

Objetivos	Intervención	Objetivos verificables y resultados	Productos del diálogo y consenso	Supuestos importantes
Objetivo Específico 1	Proponer políticas públicas de prevención para atender la problemática de las maras y pandillas en El Salvador, Honduras y Guatemala.	Gobiernos de la región desarrollan y adoptan políticas preventivas. Instituciones públicas implementan enfoques preventivos en la atención al fenómeno	Documentos de políticas Registro de Leyes.	Autoridades públicas anuentes al desarrollo de enfoques preventivos para la atención del fenómeno.
Objetivo Específico 2	Generar mecanismos de coordinación entre Estado y Sociedad Civil que permitan el desarrollo de estrategias de colaboración para atender la problemática de las maras con un enfoque preventivo en El Salvador, Honduras y Guatemala con un enfoque preventivo.	Espacios de colaboración creados y funcionando en cada uno de los países Número, alcance y grado de implementación de las recomendaciones y estrategias elaboradas conjuntamente	Espacios de coordinación Minutas de reuniones de coordinación Declaraciones públicas	Autoridades nacionales receptivas a enfoques preventivos Autoridades nacionales anuentes a colaboración intersectorial

Fuente: Elaboración propia

TABLA 2.
Marco lógico operativo

Actividades	Sub-actividades	Inputs
Definición de actores clave para conformar el Equipo de proyecto o Plenario integrado por representantes de alto nivel de las diversas instituciones y organizaciones involucradas en la temática a analizar, como órgano rector del proyecto tanto en los niveles nacionales como instancias de carácter regional.	Reuniones, seminarios, viajes y misiones.	Materiales y equipo de oficina; personal del proyecto, gastos de operaciones.
Preparación de un documento diagnóstico del proyecto a niveles nacionales, el que deberá integrarse como un solo documento a nivel regional.	Reuniones, viajes y misiones.	Investigadores, materiales y equipo de oficina; personal del proyecto; gastos de operaciones, traducciones.
Reuniones plenarias del proyecto.	Reuniones plenarias y seminarios internacionales.	Materiales y equipo de oficina; personal del proyecto, gastos de operaciones.
Reuniones, talleres y seminarios de los Grupos de Trabajo del proyecto.	Seminarios internacionales, viajes y misiones.	Materiales y equipo de oficina; personal del proyecto; gastos de operaciones.

Actividades	Sub-actividades	Inputs
Reuniones de los equipos nacionales con el director regional del proyecto.	Reuniones y seminarios internacionales.	Preparación de materiales para publicaciones; medios de prensa; consultores; materiales y equipo de oficina; personal del proyecto; gastos de operaciones.
Divulgación de los resultados.	Reuniones y seminarios de divulgación, viajes y misiones.	Preparación de materiales para publicaciones; medios de prensa; consultores; traducciones, materiales y equipo de oficina; personal del proyecto; gastos de operaciones.
Desarrollo de estrategias de seguimiento y cabildeo tendiente a la implementación de las propuestas alcanzadas en el marco del Proyecto.	Viajes y misiones.	Preparación de materiales para publicaciones; materiales y equipo de oficina; personal del proyecto; gastos de operaciones.

CONCLUSIONES

“En el caso de esta violencia de posguerra, la tentación es aislarla en el concepto de la violencia delincuencial, siempre hablando de las consecuencias y no de las causas... el fenómeno de la marginación... una marginación endémica que ha generado mecanismos de rechazo profundamente arraigados en la psique del país, que naturalmente se convierten en fenómenos de violencia. Una sociedad marginadora está creando el mejor almácigo para la violencia”

(David Escobar Galindo. Dos palabras, citado por el PNUD, 1998, pp. 7-8).

Existen tres grandes elementos esenciales en discusión: las pandillas, la violencia y las acciones tomadas por el Estado y la sociedad civil, en torno a estas problemáticas. Se proponen ahora una serie de conclusiones. Una primera, global y críticamente importante: hacia el final de la guerra tendimos a preocuparnos por la violencia propia del periodo; los primeros pasos en la posguerra nos hicieron pensar que ahí se concentraron la fuente de nuestros problemas actuales de violencia. Sin embargo, un recorrido a la situación social previa la guerra civil muestra que nuestra sociedad era ya violenta; la guerra civil no hizo más que profundizar tendencias que en la posguerra se agudizaron. En segundo lugar, desde 1992 hemos alternado entre el desatender el problema y el ejecutar medidas que o bien no han contribuido eficaz y efectivamente a resolver el problema, bien porque se muestran contraproducentes, bien porque se tornan experiencias aisladas. Parece ser tiempo de integrar acciones efectivas mientras ensayamos formas más eficaces de enfrentar la problemática, siguiendo a Escobar Galindo, no solo atendiendo las consecuencias visibles, sino atendiendo las causas. Y las causas estructurales.

9.1 Pandillas, violencia y respuestas

a. Sobre pandillas

No hay duda que hay una dimensión delictiva de las pandillas y que efectivamente existen grupos vinculados a la narcoactividad. No obstante, no se es justo con la realidad cuando toda expresión juvenil, organizada o no organizada, contracultural o extraña queda englobada en esa dimensión delictiva. Así no hacemos más que construir una cultura de la sospecha y la desconfianza generalizada, especialmente con aquellos sectores de la población, especialmente la juventud, que nos en apariencia o en realidad son distintos, extraños y marginados.

Es por tanto, necesario, como se ha repetido hasta la saciedad en diversos estudios y experiencias locales y regionales, distinguir particularidades en los diversos grupos existentes de expresión juvenil y convenir en el tratamiento efectivo de esos grupos. Siguiendo a

Sánchez-Jankowski (2006), “la pandilla no debe ser vista como un conjunto de desviados o una forma desviada de conducta colectiva. Más bien debe ser vista tanto como una organización compuesta de gente que tiene valores y metas...” (Sánchez-Jankowsky, 2006, pp. 215). Con esto intentando recuperar la dimensión organizativa de las pandillas, más que las individualidades.

Por otro lado, más allá del discurso público y privado, debemos asumir el hecho que, efectivamente, no ha sido posible probar que las pandillas son efectivamente la causa principal (y casi única en algunos discursos) de la violencia y la criminalidad; de la misma manera que tampoco ha podido probar que son las pandillas la principal causa de los ascensos en las tasas de criminalidad y violencia. Eso ha sido una salida simple y fácil que termina haciendo a las pandillas, sin quitarles para nada su vertiente violenta y delictiva, un chivo expiatorio que esconde nuestra propia violencia y los actos delictivos de otros.

Las pandillas, en este sentido, deben verse en el contexto amplio de una sociedad marginadora pero también en el contexto de una sociedad con profundos arraigos en la violencia y una sociedad delictiva donde se encierra al que roba dos gallinas, pero (casi) nunca al que defrauda millonariamente la economía pública.

b. Sobre violencia

Convivimos con maneras distintas de entender la violencia, algunas de estas incluso anacrónicas y contrapuestas; pero con esos entendimientos se suelen construir procesos de intervención frente a la violencia. Con todo, los diversos ensayos y modalidades muestran que aún falta mucho por hacer y probablemente por entender de la violencia. Otra vez, tendemos a mirar los efectos inmediatos para no atender los factores radicales y estructurales. Coherente con una visión epidemiológica de la violencia que integra causas estructurales y que centra en el sentimiento de humillación el punto de partida de la violencia, Escobar Galindo advirtió mucho antes de que el tsunami de la violencia arrasara (y probablemente hubo otros antes) que “una sociedad marginadora está creando el mejor almacén para la violencia” (David Escobar Galindo. Dos palabras, citado por el PNUD, 1998, pp. 8).

Resolver el problema de la violencia de las pandillas pasa por atender el problema de violencia de la sociedad salvadoreña, en general. Lo macabro y atroz que pueda tener la violencia, pero también su diseminación, el impacto profundo en la vida de los infantes a través de castigo recurrente, de la manera violenta de relacionarse, no es atributo exclusivo de las pandillas. Es una nota destacable de la violencia salvadoreña lo profundamente arraigada que está y que las modalidades inefectivas de atención suelen hacer concluir que se trata de cuestiones genéticas, étnicas o imborrables de la cultura. Pero la verdad es que, muy probablemente, hemos errado en comprender efectivamente por qué somos violentos, hemos desoído voces desafiantes y hemos desatendido factores estructurales relevantes.

c. Nuestra respuesta frente a la violencia y a las pandillas

No puede decir que no se ha hecho nada contra la violencia, las pandillas y la delincuencia. Existe una diversidad significativa de experiencias enriquecedoras, desafiantes e innovadoras (incluso algunas no sistematizadas ni hechas públicas o tomadas en cuenta) pero también se han desarrollado experiencias erradas. Como fue advertido y ha sido comprobado

fehacientemente en carne propia, las políticas de mano dura y guerra contra el crimen no han contribuido efectivamente a la reducción del crimen y la violencia. Estamos igual o peor que antes. La dinámica ha sido contraproducente: reprimir, privar derechos e inundar las cárceles en la perspectiva del castigo, no solo no disminuye la violencia, la delincuencia y las pandillas, sino todo lo contrario. Esto es coherente con el planteamiento epidemiológico de Gilligan (2000) sobre la violencia: entre más castiga una sociedad, más violenta se vuelve y la versión clásica conocida de todos los tiempos: violencia trae más violencia.

Pero aparte de los resultados y las experiencias, existe una dimensión particular que necesita destacarse. No se puede decir que no se advirtió sobre las posibles consecuencias del “manodurismo”. Pero se construyó una relación de sordos. Y por otro lado, las diversas iniciativas de la sociedad civil no lograron expresarse más que dispersamente. ¿Por qué existe tal diversidad entre las iniciativas de la sociedad civil y no es posible un todo coherente y eficaz frente a un problema que tiene carácter urgente y nacional?

Parte de la respuesta se encuentra en nuestra limitada cultura de diálogo y el ejercicio del poder en sus diversos niveles y ámbitos. En este punto, en lo que respecta a la atención del problema nacional de la violencia y las pandillas, es posible asumir el ejemplo que en otras ocasiones ha sido posible desarrollar en un proceso de diálogo y construcción de consenso:

- a. Discutir la diversidad de propuestas y planteamientos, para desarrollar planteamientos eficaces que enfrenten la problemática existente.
- b. Disminuir la dispersión con que se desarrollan las iniciativas no solo entre el Estado y la sociedad civil (y dentro de la sociedad civil), sino en los diversos componentes como educación, organización y desarrollo.
- c. Desarrollar un proceso incluyente que permita escuchar y participar a todos los afectados, de modo que sea un proceso enriquecedor que conduzca a políticas efectivas y sostenibles.

9.2. Supuestos, riesgos y oportunidades

a. Supuestos

El proyecto se plantea como un esfuerzo de diálogo para incidir en los procesos de definición de política pública que se desarrollan en el contexto centroamericano en torno a la problemática de las pandillas juveniles y maras.

Este esfuerzo solamente podrá lograrse si se construyen colectivamente propuestas integrales ante el fenómeno de las maras y pandillas a nivel regional. Propuestas que permitan el desarrollo de estrategias de atención efectivas y democráticas. El proyecto, asimismo, deberá alcanzar la formulación de recomendaciones operativas específicas para el abordaje de la problemática de las maras y pandillas a niveles nacionales y regionales.

b. Riesgos

Los riesgos se presentan en dos órdenes: en primer lugar, aquellos derivados del contexto político en los que se inserta el proyecto; en segundo lugar, aquellos ligados a las instituciones de la sociedad civil que participan en el proyecto.

En el primer caso, existen riesgos derivados de la debilidad institucional a nivel de organismos regionales y a nivel de los Estados en los procesos nacionales en término de desarrollar y mantener políticas públicas coherentes, y de establecer espacios de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la falta de interés en los temas desarrollados en el marco del proyecto o la posible irrupción de actores políticos interesados en contrarrestar el avance de los procesos de reconversión institucional relacionados con las maras o pandillas pueden dar lugar a la indiferencia o rechazo de autoridades públicas hacia los insumos que este pudiera proveerles, especialmente los propulsores de las políticas de “mano dura” que actualmente se están implementando en la región.

Otro potencial riesgo está vinculado a la implementación de políticas regionales que únicamente buscan la penalización y combate a las pandillas y maras a las que criminalizan indistintamente sin identificar los factores estructurales que les dan origen. Si las políticas o estrategias legales concebidas dentro de la lógica de “mano dura” (como se sugiere para aminorar la problemática en la región) no se flexibilizan podrían constituirse en un riesgo de alto nivel e impedir el establecimiento de espacios de diálogo y, en consecuencia, la imposibilidad de generar políticas públicas eficaces.

En el segundo caso, existen riesgos derivados de la desarticulación existente entre las instituciones de la sociedad civil y las dificultades para superar los patrones de conducta que la causan. En caso extremo, la incapacidad para superar estas conductas y la imposibilidad de acordar marcos estratégicos conjuntos a partir de la identificación de intereses

comunes podría incidir en la destrucción del proyecto. En dimensiones menores, estas conductas pueden obstaculizar el óptimo desempeño del mismo, ya sea en el desarrollo de disputas, ambigüedad o deficiencias en los niveles de participación y compromiso, así como en la falta de apropiamiento de la iniciativa.

Por otro lado, como ejercicio de investigación fundamentado en la gestación de consensos intersectoriales, la posibilidad de alcanzar recomendaciones operativas dependerá de la medida en que se logre conciliar los intereses y perspectivas diversas de los actores. El enfoque del proceso planteado consiste, precisamente, en una herramienta para la superación de dichos riesgos.

c. Oportunidades

La implementación de este proyecto se da en un contexto en el que es posible aprovechar varios espacios. En el caso guatemalteco, el este año 2016 comenzó un nuevo gobierno y se puede incidir para que incluyan en sus planes de gobierno potenciales acciones para enfrentar la problemática de las maras y abran los espacios de diálogo que, hasta este momento, no han sido considerados como prioridad.

Para el caso de El Salvador y Honduras, países que han implementado fuertes políticas “anti-maras” dentro de acciones vinculadas a una estrategia de “mano dura”, el proyecto deberá aprovechar las limitaciones y el poco éxito que tales mecanismos han tenido desde su implementación para proponer un nuevo espacio de diálogo con las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el cual se analicen y discutan las propuestas de acciones necesarias para enfrentar el fenómeno de las pandillas juveniles y maras.

A nivel regional y, tomando en cuenta las Declaraciones Conjuntas que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han establecido desde hace aproximadamente tres años, en cuanto a la implementación y fortalecimiento de la Comisión de Seguridad que busca el “combate a las pandillas y maras”. El proyecto podría constituirse en un referente que permita reorientar las concepciones que, desde instancias estatales y de gobierno regionales se tienen sobre esta problemática.

En términos generales, la oportunidad más valiosa del proyecto se encuentra en el interés que, cada día se evidencia, no solo en las instancias relacionadas con el tema sino que también con las intenciones de amplios sectores de jóvenes que buscan atención y solución a su condición y situación social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J. & Carranza, M. (2008). IUDOP. Las Maras y Pandillas Como Actores Ilegales de La Región. Informe Estado de la Región.
- Archbold, C. & Meyer, M. (1999). Anatomy of a Gang Suppression Unit: The Social Construction of an Organizational Response to Gang Problems. *Police Quarterly* 1999; 2; 201.
- Baratta Alessandro. (2004). *Criminología Crítica y Crítica Del Derecho Penal*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Baruch, Robert A. & Folger Joseph P. (2005). *The promise of mediation: the transformative approach to conflict*, Jossey-Bass.
- Bertuglia, C. & F. Vaio. (2005). *Nonlinearity, Chaos and Complexity: the dynamics of natural and social systems*, Oxford.
- Bourdieu, Pierre. (2002). *Pensamiento y Acción*. Libros del Zorzal.
- Briggs, J. & F. D. Peat (1986), *Espejo y reflejo*, Gedisa, Barcelona.
- Cardenal, Rodolfo & Gonzales, Luis A. (2007). *El Salvador: las transiciones y sus problemas*. UCA Editores, San Salvador.
- Castro Santander, Alejandro. (2004). *Cuando prevenir la violencia no basta*. Universidad.
- Cornelius, H. & Faire, Sh. (1989). *Tú ganas, yo gano. Todos podemos ganar*. Gaia Ediciones.
- Cruz, J. & Portillo N. (1998). *Solidaridad y Violencia en las pandillas del gran San Salvador: más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA editores.
- Cruz, Miguel (ed.). (2006), *Maras y Pandillas en Centroamérica IV: las respuestas de la sociedad civil organizada*, UCA eds., San Salvador.
- Curle, Adam. (1978), *Conflictividad y Pacificación*, Herder.
- Curle, Adam. (2002) *La práctica de buscar la paz. Materiales para la Discusión*, Núm. 15. Asociación Bienestar Yek Ineme, San Salvador.
- Curry, G. D. & Deckker, Scott. (2003). Artículo Gangs, en Kurtz, Lester (ed) *Encyclopedia of*.
- ERIC. IDESO. IDIES. IUDOP. (2004). *Maras y pandillas*. Vol. II *Pandillas y capital social*. UCA Editores.
- FESPAD. (2007). "Investigación preliminar: Delincuencia Juvenil, Políticas Económicas y Sociales". Resultado N°10. Presentado a: Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

- FESPAD. (2008). Consideraciones generales en materia de Seguridad Pública durante la gestión del Presidente Antonio Saca. <http://fespada.org.sv/wordpress/wp-content/uploads/2008/06/datosviolenciahomicidagestionsaca.pdf> (Revisión 30-03-09)
- FUNDASAL. (2005). El fenómeno de violencia y delincuencia juvenil en El Salvador. Carta Urbana N. 122.
- Galtung, J. (2003). "Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización" Bilbao, Gernika Gogoratuz.
- Galtung, Johan. (2003). Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos. Puebla: Montiel & Soriano.
- Gilligan J. (2001b). Para una teoría de la violencia II. Sistema de prisiones y violencia estructural. Materiales para la Discusión, núm. 7. Asociación Bienestar Yek Ineme.
- Gilligan J. (S.F.). Violence: Reflections on a National Epidemic. London: Jessica Kingsley, 199.
- Gilligan, James. (2001a). Para una teoría de la violencia. Materiales para la Discusión, núm. 5. Asociación Bienestar Yek Ineme, San Salvador, 2001
- Hassemer, W & Conde, F. M. (1989). Introducción a la Criminología.
- Herrero C. (2008). Delincuencia de menores: tratamiento criminológico y jurídico. Madrid: Dykinson.
- Hobsbawm, E. (1983) Rebeldes Primitivos, Ariel. Barcelona.
- Hobsbawm, E. (2001), Bandidos, Crítica. Barcelona.
- Hulsman L, Bergally R. & otros. (2000). Criminología crítica y control social: "El Poder Punitivo del Estado". Editorial Juris.
- Interpeace, Poljuve. (2009). Violencia juvenil, maras y pandillas en El Salvador. Documento para la discusión.
- IUDOP. (1998). La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores. Documento de Trabajo R-338 Red de Centros de Investigación. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP-FESPAD. (2004). Armas de fuego y violencia. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- Kessler, Gabriel. (2008). Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas en Potthast, B. et al. 4.- 4.- Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad, Nueva Sociedad, Buenos Aires.
- Kontos, Louis et al (2008). Encyclopedia of Gangs. Greenwood Press.
- Lederach, J. P. (1998). Construyendo la paz, Gernika Gogoratuz.
- Lin, Nan. (2001). Social Capital. A Theory of Social Structure and Action, Cambridge University Press.
- Martell Trigueros, Roxana. (2005). Las Maras Salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social. Estudios Centroamericanos, ECA, Vol. 61, n. 696, 957-979.
- Martín-Baró, Ignacio. (1999). Acción e ideología. UCA Editores, San Salvador.
- Martínez, D. (2003). Prevengamos el delito en la comunidad: módulos para consejos locales de prevención. Guatemala: APREDE.

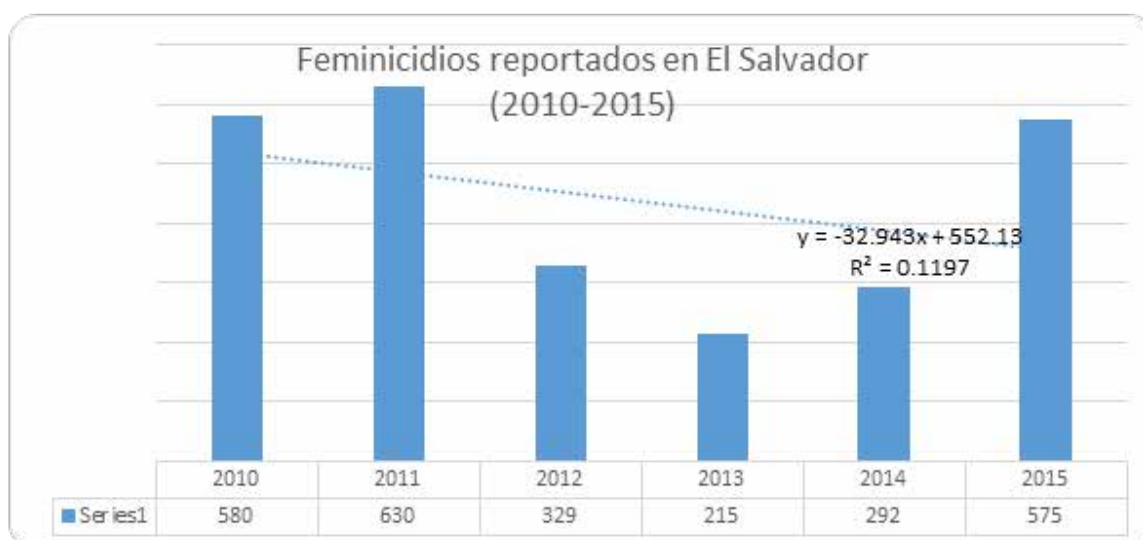
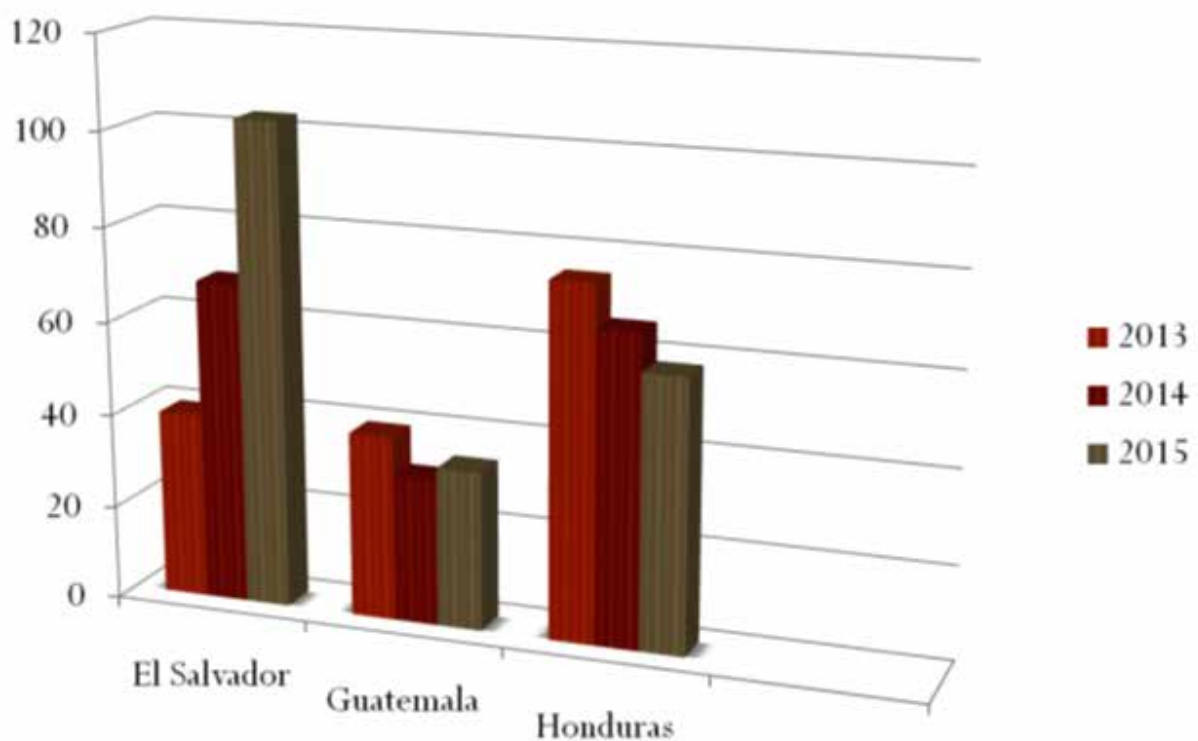
- Martos A. (2003). No puedo más: las mil caras del maltrato psicológico. España: McGraw-Hill.
- Mead, George H. (1918). The Psychology of Punitive Justice, American Journal of Sociology Morales, David (2005) Violencia juvenil en Centroamérica. Respuestas desde la sociedad civil. Informe nacional El Salvador, en <http://centroamericajuven.org/fileadmin/Contenido/Documentos/Publicaciones/105-25.pdf>
- PNUD. (1998). Violencia en una sociedad en transición.
- Pruitt, B. y Thomas, P. (2008). Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes. ACDI, IDEA Internacional, SG/OEA y PNUD.
- Reyes, Silvia. (2006). Directorio 2006 Programas de Prevención y Atención Violencia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- Rocha, José Luis. (2006). Mareros y pandilleros: ¿Nuevos insurgentes, criminales? Revista Envío. Managua, Núm. 293.http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/Mareros_y_pandilleros.pdf
- Rodríguez, Ernesto. (2006). Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes, (estado del arte 1995-2004), OPS- GTZ, Washington.
- Santacruz Giralt, María. (2006). Experiencias participativas con jóvenes en proyectos de promoción del desarrollo y prevención de la violencia. El caso de El Salvador, OPS-GTZ.
- Save the children. (2019). En el fuego cruzado. El impacto de la violencia de maras y pandillas en la educación en el Triángulo Norte de Centroamérica. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/337683091_El_impacto_de_la_violencia_de_maras_y_pandillas_en_la_educacion_en_el_Triangulo_Norte_de_Centroamerica_Save_The_Children
- Save the children. (2019). Informe Mundial sobre la Infancia 2019: Infancias robadas. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/informe-mundial-sobre-la-infancia>
- Savenije, Vin. (2005). Compitiendo en bravuras. Violencia estudiantil, en el área metropolitana de San Salvador.
- Smutt, Marcella. (1998). El fenómeno de las pandillas en El Salvador. FLACSO y UNICEF.San Salvador.
- Ury, William. (2001). Alcanzar la paz, Paidós, Barcelona.
- Valencia R. (03 de octubre de 2016). Casi que Guardia Nacional Civil. Sala Negra. Pandillas. El Faro. Recuperado de: https://www.elfaro.net/es/201610/salanegra/19277/Casi-que-Guardia-Nacional-Civil.htm?fbclid=IwAR3AraPr5wyvII7Lk0JU8jaCefLGPQK9ZK3RAGPsJ2m1tv-fPFhblcMy0H0https://elfaro.net/es/201610/el_salvador/19300/%E2%80%9CLos-datos-apuntan-a-la-presencia-de-ejecuciones-sumarias%E2%80%9D.htm
- Valenzuela Arce, José Manuel. (2007). “La mara es mi familia” en Las Maras. Identidades juveniles al límite. Editorial: Colección de Estudios Transnacionales. Ciudad: México, pp. 33-61.
- Vinyamata, E. (2001). Conflictología. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vinyamata, E. (2014). Introducción a la conflictología. Curso de Resolución de Conflictos.
- WOLA. (2006). Youth gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention. Washington DC: WOLA.
- Wolf, Sonja. (2007). Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador, FESPAD ediciones, San Salvador.

ANEXOS

11.1 Anexo 1. Niveles de prevención

	Nivel de prevención (atención)		
	Primario	Secundario	Terciario
Concepto	Medidas orientadas a evitar la aparición de la violencia, mediante el control de agentes causales (patógeno emocional: humillación) y factores de riesgo.	Medidas orientadas a detener o retardar la presencia de la violencia que ya está presente en un individuo y relación, en cualquier punto de su aparición.	Medidas orientadas a evitar, retardar o reducir la aparición de secuelas de la violencia y efectos epidemiológicos (vectores de propagación).
Objetivo	Disminuir la incidencia de la violencia.	Reducir la prevalencia de la violencia.	Mejorar la calidad y condiciones de vida de las personas violentas en proceso de recuperación.
Etapas de la historia de la enfermedad	Pre-patogénico: la humillación desbordante no está presente ni las acciones que puedan crearla; existen factores que favorecen la prevalencia de la dignidad (control de pre-condiciones).	Patogénico: existencia de humillación abrumadora que predispone a la violencia.	Resultados: cronicidad; situaciones y procesos que refuerzan círculos de violencia.
Actividades	a. Promoción de factores que favorecen la autoestima efectiva, crecimiento sano (física y psicológicamente). b. Protección de la salud social que crea un entorno que favorece el desarrollo integral de la infancia.	Contención de los actos de violencia (reducción de impacto) y secuelas inmediatas. Detección temprana.	Procesos reales de rehabilitación, atención de la relación víctima - ofensor y saneamiento carcelario.
Ejemplos	a. Erradicación del castigo físico en la formación (escuela - casa). b. Promoción efectiva de la educación con calidad. c. Inclusión social - económica. d. Desarrollo de capacidades para el manejo de conflicto.	a. Acción efectiva de intervención de la policía. b. Programas de mediación e intervención directa de carácter civil. c. Mejora de los procedimientos judiciales y la investigación.	a. Desarrollo de nuevos enfoques que no privilegian el castigo. b. Programas víctima-ofensor c. Rehabilitación real d. Hacinamiento carcelario

11.2 Anexo 2. Estadísticas de homicidios de la región Triángulo Norte



11.3 Anexo 3. Perfil de actores. Mapeo de Actores para participar en el proceso de diálogo en el conflicto social especial de maras y pandillas para la construcción de políticas públicas nacionales en el Triángulo Norte

Cuestiones iniciales

A. Preguntas clave establecidas:

1. ¿Quiénes? ¿Sector?
2. ¿Qué están haciendo?
3. ¿Qué importancia tienen? Relevancia.

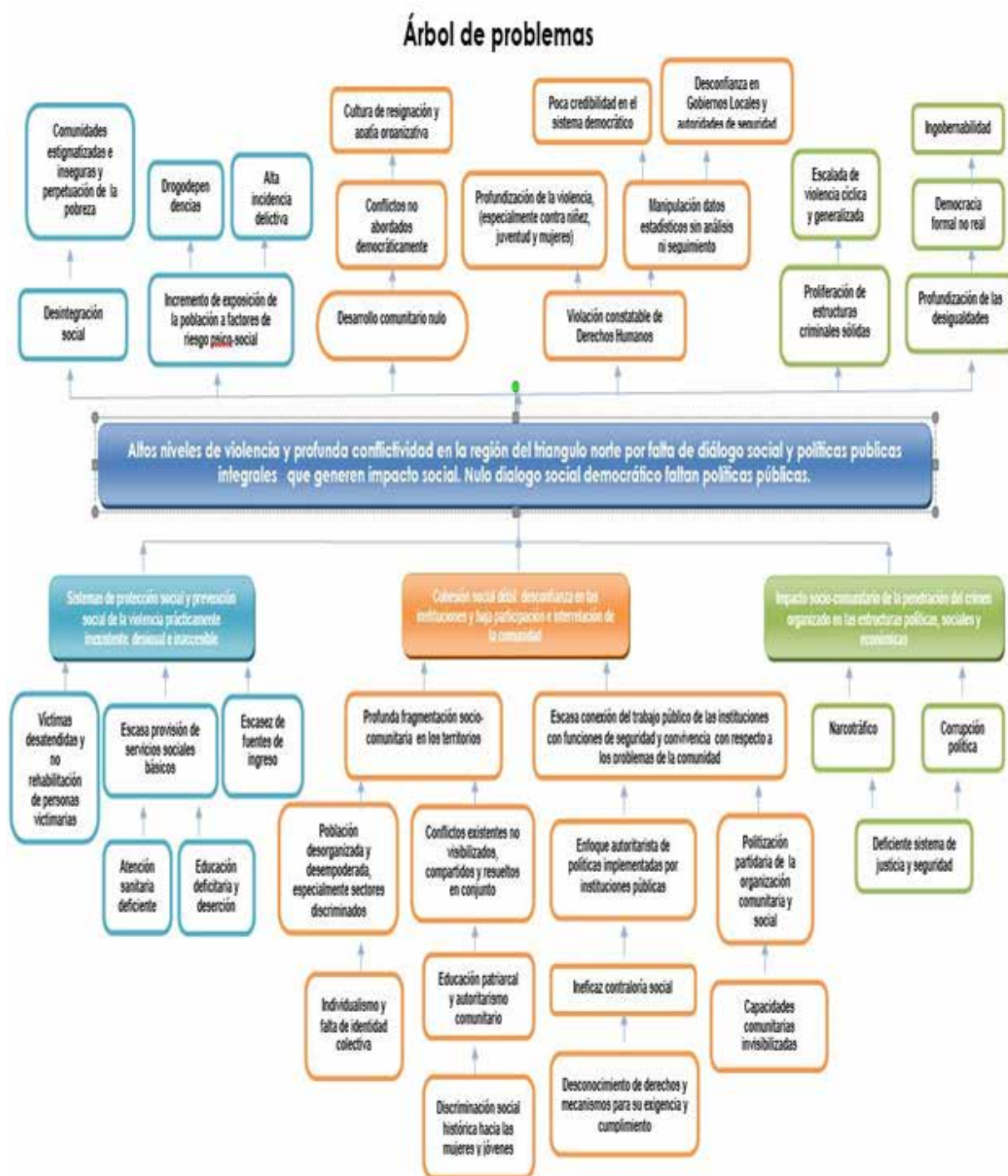
B. Los actores (y su mapeo) tienen dos finalidades:

- a. Determinar (acción en progreso) la composición básica del plenario, cuerpo esencial a lo largo del proyecto.
- b. Obtener información primaria respecto a la temática en cuestión (entrevistas). Esto supone:
 - b.1 Incorporar la visión de los diversos sujetos (diversas perspectivas) en el documento de discusión (documento de país, DP).
 - b.2 Posibilitar el aprendizaje mutuo (educación – sensibilización participativa) entre las personas que compongan el plenario.

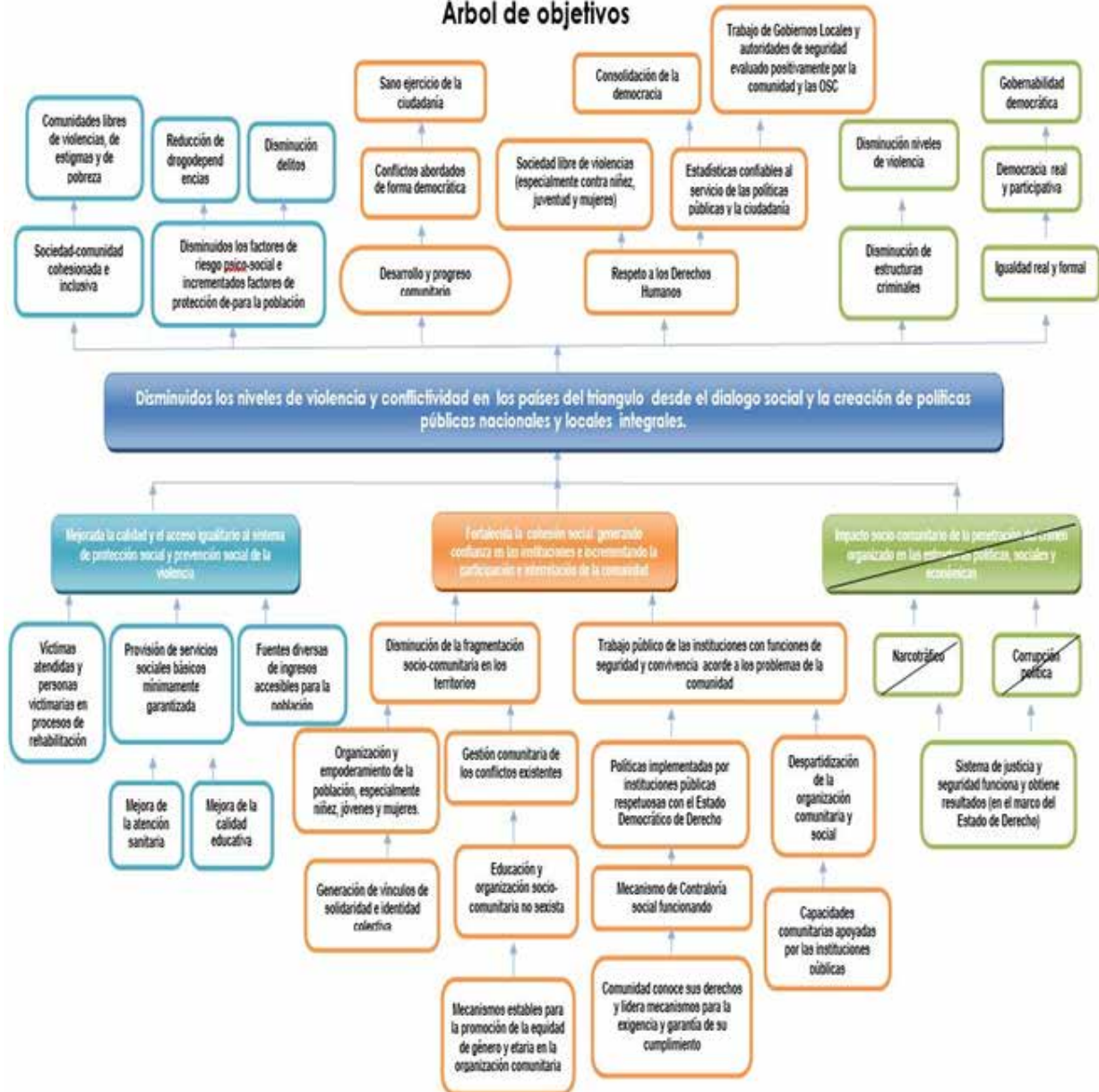
C. Tipología mínima del proceso a nivel de actores: involucrar a protagonistas, responsables, afectados...toda aquella persona u organización que ha de estar incluida (y que ya está de hecho incluida como víctima o victimario, ejecutor o receptor... Mínimamente eso supone “Estado” y “Sociedad Civil”, aunque estos términos pueden ser demasiado “incluyentes” o bien poco definidos... como sea:

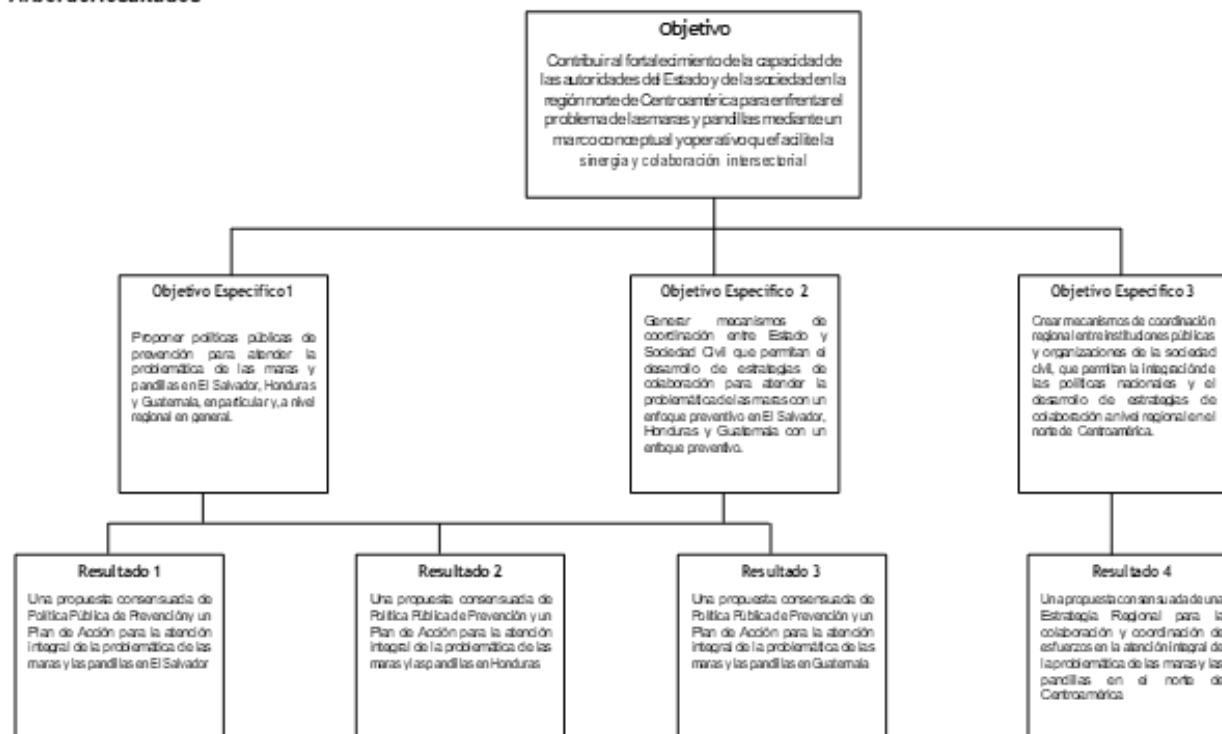
1. **Estado:** las instituciones del estado encargadas de la implementación de las políticas. Distinguir gobierno central y gobiernos locales.
2. **Organizaciones** involucradas o interesadas en la problemática (por sus fines, por su composición orgánica o por sus áreas de trabajo)... clásico sector ONG pero sin reducirlo a ello.
3. **Juventud organizada y no-organizada** (estudiantes, por ejemplo), estos últimos más difíciles de garantizar representatividad (de cara al plenario).
4. **Sectores “civiles”** como la “empresa privada” pequeña, mediana y grande en tanto afectados, en tanto interesados o en tanto expresión de poder (económica, social y cultural).
5. **El pueblo “bajo, municipal y espeso”** (R. Darío)... habrá que determinar las más idóneas dentro de la miríada de posibilidades..., existen algunas organizaciones locales (vecinos o tipo ADESCO o algún tipo de organización local que siente victimizada y/o tiene sus experiencias de referencia... esto puede incluir (aquí o en sector anterior), por ejemplo gremiales de vendedores.
6. **Pandillas.** Un elemento sustancial y clave (problemático a la vez) es la de incorporar al sector “pandillas” en todo el proceso, como sujeto de derechos, como victimario y víctima, no sólo como fenómeno a estudiar o perseguir. Cuando menos tener acceso al sector y en última instancia, mediatizar su presencia.

11.4 Anexo 4. Árbol de problemas, de objetivos y de resultados del proceso de dialogo social para la construcción de políticas integrales



Árbol de objetivos

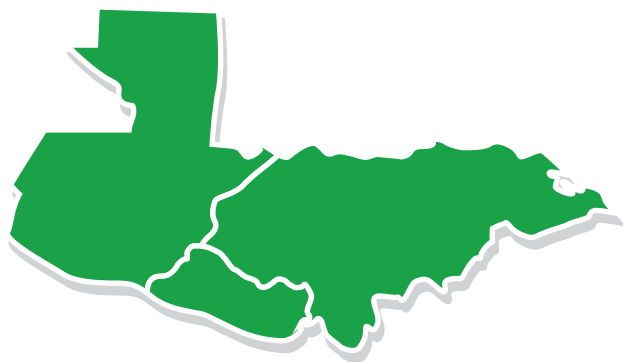




11.5 Anexo 5. Reportajes sobre la realidad

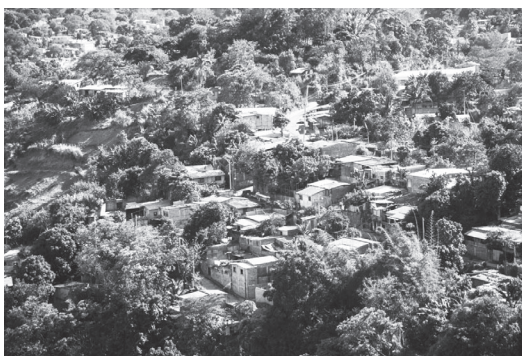
1. Encarcelados El Salvador [www.youtube.com https://youtu.be/E5Y-obZtpiA](https://youtu.be/E5Y-obZtpiA)
2. Witness: Life in San Salvador. [www.youtube.com https://youtu.be/SajtpLOSwyE](https://youtu.be/SajtpLOSwyE) (este es un documental sobre mi vida personal)

ANEXO 6: Fotos de la realidad a transformar. Fotografías de Andre Germar para la exposición “vivir con la violencia” en El Salvador.



En el marco de dinámicas societales, impulsar el diálogo constituye un paso clave para alcanzar consensos mínimos. No obstante, en el caso del Triángulo Norte de Centroamérica, los diálogos se caracterizan por estar bastante desacreditados, debido a que en más de una ocasión se han mediatizado o utilizado para cooptar y desviar la protesta social. Es por ello que conviene recordar que la ausencia del diálogo no deja otra alternativa que perpetuar la violencia y la destrucción que esta conlleva, puesto que, tal como expresó Johan Galtung (1991), la experiencia histórica ha demostrado que es imposible alcanzar la paz por medios que no sean pacíficos.

Entre los medios pacíficos se destaca el diálogo. Se propone dialogar. Sin olvidar que mientras se escuchan las voces de ese diálogo, es preciso paliar la crisis. Una manera de hacerlo es, como dice el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, “Estar con la gente, que es la que está pagando el precio con sangre y muerte” (Discurso, cripta de Monseñor Romero en la catedral metropolitana, San Salvador, 24 de marzo de 2014). Herederos del legado de monseñor Romero, las y los centroamericanos con seguridad sabrán encontrar el camino para hacerlo, ojalá, sin exclusión alguna.



San Salvador y Mejicanos



Con el auspicio de Activa Cultura

