



HAY PANDILLAS EN MI PUEBLO ¿QUÉ PUEDO HACER?

GUIA DE TRABAJO PARA GOBIERNOS LOCALES

Diseño de políticas de prevención de la violencia
armada orientadas a niños, niñas y jóvenes

Hay pandillas en mi pueblo. ¿Qué puedo hacer? Guía de trabajo para gobiernos locales.

Diseño de políticas de prevención de la violencia armada orientadas a niños, niñas y jóvenes

Copyright Save the Children Suecia, 2009

ISBN:

Hecho el depósito legal:

Coordinador responsable: Ricardo de Paiva e Souza

Consultor responsable: Martín Appiolaza

Texto, diagramación y fotografías: Martín Appiolaza

Edición: Javier Avila

Save the Children Suecia

Programa Regional para América Latina y el Caribe

Dirección web: www.scslat.org

Correo electrónico: postmaster@scslat.org

Apartado Postal: 14-0393 – Lima, Perú

Lima, Perú. Diciembre de 2009

La presente publicación es producto del área Violencia Armada. El contenido de este documento es parte de las experiencias recogidas durante el desarrollo de proyectos entre 2004 y 2009.

Hay pandillas en mi pueblo ¿Qué puedo hacer?

GUÍA DE TRABAJO PARA GOBIERNOS LOCALES

Diseño de políticas de prevención de la violencia
armada orientadas a niños, niñas y jóvenes

Indice

Capítulo 1	ENTRANDO AL PROBLEMA	7
	¿Existe un problema de bandas o pandillas en su comunidad?	8
	¿Por qué el gobierno local es fundamental para trabajar en este problema?	9
	¿Cómo lo puedo abordar desde el gobierno local?	10
Capítulo 2	ENTENDIENDO EL PROBLEMA	11
	¿Dónde se expresan las situaciones de violencia?	12
	¿Qué tipos de grupos de niños, niñas y jóvenes están vinculados la violencia?	13
	¿Por qué hay que trabajar sobre las causas?	14
Capítulo 3	PRINCIPIOS PARA UN BUEN TRABAJO DESDE LOS MUNICIPIOS	15
	Primer paso: Aceptar que el problema existe	16
	Segundo paso: Planes de prevención consensuados	16
	Tercer paso: Mapeo de la problemática a nivel local	17
	Cuarto Paso: Identificar factores de riesgo e influencias	17
	Quinto paso: Trabajo coordinado	18
	Sexto paso: Acuerdos comunitarios de evaluación	19
	Características de las buenas prácticas	19
Notas		20
Bibliografía		20

1

ENTRANDO AL PROBLEMA

¿Existe un problema de bandas o pandillas en su comunidad?

La presencia de niños, niñas y jóvenes en bandas o pandillas afectadas por la violencia armada organizada afecta a muchos países de América Latina y el Caribe. Las maras en México, El Salvador, Guatemala y Honduras, las facciones de la droga en Brasil, las naciones ecuatorianas o dominicanas, y las bandas delincuentes de Colombia son expresiones notorias de una nueva cara de la violencia que debe ser abordada de forma urgente por los gobiernos locales de la región.

Más allá de la existencia de algunos grupos identificados y ampliamente reconocidos, el fenómeno de las bandas, las pandillas o los grupos de niños, niñas y jóvenes involucrados en la violencia armada, es un fenómeno adquiere una multiplicidad de formas y manifestaciones según las características regionales y locales de las zonas en las que se manifiesta. Ciudades grandes o pequeñas exhiben aristas del problema.

No se trata de comparar entre maras y pandillas de un barrio chileno. La caracterización de cada grupo en particular, así como la identificación de la problemática a nivel local, no son procesos que se puedan generalizar más que en aspectos estructurales que orienten el adecuado abordaje de cada situación. En cambio, podemos pensarlo desde los abordajes preventivos que desde los municipios, las comunas o las alcaldías se pueden iniciar.

Es preciso establecer criterios claros a la hora de definir variables y lineamientos para el diseño de políticas de prevención y rehabilitación. Una generalización acompañada de falta de información sobre el fenómeno en la dimensión comunitaria no solo dificultará el abordaje del problema, sino que también puede llegar a conducir a la “criminalización” de la juventud local y su contexto.

Lo primero para saber si en el ámbito de un gobierno local existe un problema de bandas o pandillas, es definir qué es una banda o pandilla y cuándo se transforma en un problema que demanda el abordaje.

¿Qué es una banda o pandilla? Hay decenas de definiciones, enfoques sobre el fenómeno y también formas en las que se hace evidente. Empecemos a definirlo desde la perspectiva de los responsables de los gobiernos locales y parlamentarios, que suelen manifestar preocupación por los niños, niñas y jóvenes que participan en grupos violentos. Pero esta preocupación aumenta a medida que crece el nivel de violencia y organización de los grupos, hasta que ingresa a una zona gris donde se desdibujan las responsabilidades entre las áreas sociales, las responsabilidades territoriales y la función policial.

La investigación “Ni Guerra ni Paz” centra su atención en los grupos armados que utilizan niños, niñas y jóvenes. El estudio en diez países encontró un fenómeno particular: el de los “niños y jóvenes empleados o que participan de cualquier manera en la violencia armada organizada, dónde hay elementos de una estructura de mando y dominación sobre un territorio, su población local o sus recursos”. Los resultados obtenidos por el estudio demuestran semejanzas en las manifestaciones de violencia analizadas en distintos países. En todos los casos las bandas o pandillas tienen estructuras y funciones comunes que nos ayudan a caracterizarlos mejor.

Características comunes de bandas o pandillas

- Tienen elementos de una estructura de mando. Generalmente, los grupos que tienen una cadena de mando más estructurada están más involucrados en actividades criminales más sofisticadas.
- Ejercen dominio sobre el territorio. La mayoría de los grupos estudiados han establecido fronteras territoriales dentro de las cuales operan.
- Ejercen un dominio sobre la población residente dentro del territorio en el cual operan.
- Ejercen un dominio sobre los recursos locales ilícitos (tráfico de drogas, secuestros, etc.), lícitos (empresas comerciales, transportes privados, recursos naturales, etc.) o gubernamentales (control de servicios públicos, contratos gubernamentales, etc.)
- Hacen uso de la violencia armada.

(Variables identificadas en la investigación comparativa “Ni Guerra Ni Paz”, Pág. 62)

Esta descripción resulta útil para pensar qué está pasando con los grupos que nos preocupan. Nos permite analizar antes que guiarnos por designaciones que estigmatizan y están justificando enfoques restrictivos, de persecución penal que no previenen ni resuelven el problema. Hablar de pandillas o bandas tienen diversos significados en cada comunidad. Por ejemplo, un estudio

dirigido por la Fundación Arias en América Central, define una categorización de acuerdo a niveles de violencia que va desde la violencia estudiantil, pasando por las barras de amigos, las pandillas, la mara y la banda criminal.

Cualquiera sea el nombre con el que se lo designe, el problema exige que el gobierno local se ocupe del problema.

¿Por qué el gobierno local es fundamental para trabajar en el problema?

Cuando los investigadores buscan el origen de la violencia en niños, niñas y jóvenes agravada por el uso de armas y alguna forma de organización, la lista de causas coincide en que sufrieron privaciones, comportamientos, actos de violencia de los que tuvieron que ser protegidos. Protegidos por la propia sociedad, asegurándose que alcanzaran las condiciones de vida a la que tienen derecho, de acuerdo a la legislación de la mayoría de nuestros países y de la normativa internacional de derechos humanos. La causa de la violencia es la propia negación de una vida digna a los niños.

Los gobiernos locales son el espacio de articulación de las diferentes políticas de los Estados, también de las

diferentes organizaciones e instituciones gubernamentales. Y pueden intervenir previniendo la formación de grupos violentos garantizando condiciones de vida, así como tratar de desarmar el problema ayudando a que se aplique medidas reparatorias de los derechos negados.

Estos derechos negados son factores de riesgo: si los niños, niñas y jóvenes están expuestos a determinadas condiciones de vida existe riesgo que se involucren en grupos violentos.

Un niño o joven que llega a participar en una banda o pandilla es un sujeto cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados. Desde una perspectiva de restitución de derechos, los gobiernos deben adoptar medidas de protección, tales como programas de prevención y rehabilitación

Causas de la aparición de grupos de niños y jóvenes violentos	Principios de los derechos vulnerados en el marco de la Convención de los Derechos del Niño	Derechos vulnerados según el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Pobreza	Supervivencia y desarrollo, Interés superior del niño, No discriminación.	Derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a la alimentación, al agua y saneamiento
Violencia familiar	Supervivencia y desarrollo, Participación	
Carencia de trabajo	Supervivencia y desarrollo, No discriminación, derecho al trabajo decente	Derecho al trabajo decente
Fracaso escolar	Supervivencia y desarrollo, No discriminación, Participación, Interés superior del niño	Derecho a la educación
Falta de acceso a la educación	Supervivencia y desarrollo, No discriminación, Participación, Interés superior del niño	Derecho a la educación
Violencia social (de grupos armados y el Estado)	Supervivencia y desarrollo, No discriminación, Participación, Interés superior del niño	
Falta de servicios públicos	Supervivencia y desarrollo, Interés superior del niño, No discriminación	Derecho a la vivienda, al agua y al saneamiento
Falta de posibilidades de recreación	Supervivencia y desarrollo, Participación, Interés superior del niño, No discriminación	
Racismo, marginación y discriminación	No discriminación, Participación	Derechos culturales en la protección de la identidad

dentro de las comunidades afectadas.

Atacar las causas que originan el problema muchas veces se limita a la persecución penal, que es casi lo mismo que no atacar las causas sino las consecuencias. La experiencia ha demostrado que el uso de la violencia y el endurecimiento de las acciones policiales solo generan mayor cantidad de muertes y aumento de la actividad de los grupos armados organizados.

Las estrategias que están dando resultados son las propias de las técnicas Desmovilización, Desarme y Reintegración. Éstas implican acuerdos de cese de actividades violentas, intervención estatal coordinada y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para facilitar la integración de los niños y jóvenes afectados por la violencia. Claro que no hay recetas mágicas sino que las medidas deben ser decididas de acuerdo a los problemas de la comunidad y definidas por esta comunidad.

Nuevamente, las experiencias de abordaje del problema indican que el espacio local es el ámbito de acción más adecuado para el desarrollo de acciones preventivas. Los municipios pueden reconocer que en el contexto social en el que se produce este tipo de violencia existen factores de riesgo que deben ser abordados de manera integral. Aquí entran en consideración las medidas locales destinadas no solo a mejorar el acceso a salud, educación, empleo y servicios públicos, sino

también a desarrollar estrategias comunitarias que aborden el problema de manera colectiva.

Desde esta perspectiva, sólo los gobiernos locales poseen el mandato, los recursos políticos y la inserción territorial necesaria para abordar de manera adecuada este tipo de violencia armada. La convocatoria que puede ejercer la comuna hacia todos los actores sociales de la zona afectada es otro factor fundamental para abordar la lucha contra el problema.

Por ejemplo, el Programa de Planes Municipales de Prevención de la Violencia Juvenil en Guatemala contempla el diseño y la ejecución de planes de prevención consensuados con los actores locales y desarrollados en base al uso del tiempo libre, la gestión de oportunidades, creación de escuelas de padres de familia, habilitación de áreas inseguras, monitoreo del despliegue policial, creación de redes de voluntariado y alianzas¹.

El proyecto Ciudades coordinado por la ONG Viva Rio y desarrollado en Zacatecoluca (El Salvador), Medellín (Colombia), Niteroi (Brasil) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica), tiene como primer paso un diagnóstico de la situación de la violencia armada en niños, niñas y jóvenes, un análisis de las causas y el diseño de los abordajes de manera conjunta entre la comunidad, el gobierno local, otras agencias gubernamentales y los jóvenes involucrados en la violencia.

Los gobiernos locales pueden intervenir previniendo la formación de grupos violentos garantizando condiciones de vida, así como tratar de desarmar el problema ayudando a que se aplique medidas reparatorias de los derechos negados.

¿Cómo lo puedo abordar desde el gobierno local?

El municipio puede abordar el problema a partir del diseño de políticas efectivas de prevención y rehabilitación basadas en el consenso entre los distintos actores sociales, especialmente los que integran la zona afectada. A partir de diagnósticos desarrollados de manera participativa es posible avanzar en soluciones que tiendan a recuperar los espacios públicos y atenuar de manera efectiva los factores de riesgo que serán analizados en el próximo apartado.

El enfoque estratégico adoptado desde la comuna debe basarse en un análisis local y coordinarse en conjunto entre el gobierno, la policía y las organizaciones de la sociedad civil.

Además de la articulación local, también es de vital importancia que se integren como estrategias a los programas regionales o nacionales que apuntan a tratar de manera directa los factores de carácter estructural, tales como la pobreza y la marginalidad. Dentro de las acciones promovidas por el municipio también debe apuntarse a la creación de

redes de prevención y rehabilitación basadas en la comunidad, integradas y personalizadas de manera tal que construyan resiliencia entre los niños y jóvenes más vulnerables.

Más allá de que se debe actuar de manera particular en las comunidades afectadas, los enfoques estratégicos deben tener un alcance local y regional; un proyecto demasiado acotado puede llegar a desplazar la violencia hacia las áreas vecinas². Dentro del espectro de tácticas preventivas del delito, aquellas centradas estrictamente en la disuasión en las zonas más afectadas por la violencia ayudan a estos desplazamientos. Una estrategia integral de prevención deben ocuparse de los aspectos sociales y de la participación de la comunidad.

Por último, en el caso de que fuera posible, las estrategias adoptadas también deben contemplar la resolución de conflictos. El trabajo directo con los miembros de las bandas o pandillas es un trabajo difícil pero no deja de ser posible. Muchas veces es necesaria la negociación de treguas para que los programas de prevención y rehabilitación puedan llegar a ser eficaces³.

2

| ENTENDIENDO EL PROBLEMA

¿Dónde se expresan las situaciones de violencia?

Existe un cierto número de factores de riesgo⁴ que son característicos del entorno de las bandas o pandillas. Si bien no en todos los casos estos factores son determinantes para que un niño o un joven opte por ingresar a uno de estos grupos, su incidencia para que suceda ha sido demostrada en distintos estudios.

En general, los enclaves urbanos de pobreza, caracterizados por la marginalidad y el escaso acceso a servicios, son propicios para el surgimiento de violencia armada. Las condiciones de exclusión social que se vive en estas zonas están asociadas a las pujas por el dominio territorial, el financiamiento de gastos a través de actividades delictivas (robos, secuestros y venta de drogas) y las relaciones de convivencia pactada con fuerzas de seguridad y actores políticos.

En este contexto, el ingreso a un grupo armado representa para los jóvenes el acceso a empleo, dinero y posibilidades de ascenso social. Esta opción constituye otro factor de riesgo al no existir otras alternativas viables para un proyecto de vida basado en el trabajo y el esfuerzo personal. En general, en las zonas en las que existen bandas o pandillas se registra una alta tasa de jóvenes con niveles de educación extremadamente bajos que tienen amplias dificultades de inserción laboral.

Habitualmente estos factores se conjugan con la presen-

Factores de riesgo

Son las situaciones externas que hacen que un niño o joven tenga una mayor probabilidad de unirse a un grupo armado. Existen factores de riesgo que son comunes a todos los contextos en los que existen grupos armados activos.

Algunos de ellos son la pobreza y la desigualdad económica; la falta de opciones económicas debido a los bajos niveles de educación y los altos niveles de desempleo; la marginación social (prejuicio, racismo, baja autoestima); la violencia por parte del estado o grupos rivales; los problemas familiares y la falta de facilidades de recreación.

cia limitada o diferenciada del estado. La ausencia y las limitaciones de las fuerzas de seguridad y los servicios públicos muchas veces derivan en una ruptura del contrato social entre los miembros de la comunidad y el estado. La corrupción estatal, ejercida por la policía o los funcionarios públicos, también favorece el comercio ilegal y el acceso a armamentos. A medida que el estado se va haciendo más distante, la presencia de grupos armados se va haciendo cada vez más fuerte realimentando el ciclo de violencia y exclusión.

Una buena práctica. La creación de un consejo de coordinación formado por organizaciones civiles, órganos gubernamentales locales y regionales y la policía, podrá asegurar la integración necesaria para el diseño, la puesta en práctica y la coordinación de todo programa municipal de prevención y rehabilitación exitosa.

¿Qué tipos de grupos de niños, niñas y jóvenes están vinculados a la violencia?

En todas las zonas en las que se ha registrado la actividad de bandas o pandillas han sido identificados los “factores de riesgo” mencionadas en el punto anterior. Esto no implica que todos los niños y jóvenes que residen en estos contextos vulnerables respondan a estos factores de la misma manera. Antes, las respuestas hacia éstos serán diferentes en función de sus contextos personales.

Los contextos personales comprenden las relaciones familiares, los amigos, las influencias y las opciones que un niño o joven puedan tener en su círculo social más cercano los cuales, en mayor o menor medida, inciden en sus decisiones personales.

Los niños crecen en entornos en los cuales existen una variedad infinita de contextos personales diferentes. Incluso dos hermanos o familiares directos pueden tener contextos personales diferentes a causa de las diferencias en sus relaciones con los padres o por tener grupos diferentes de amigos y compañeros.

Influencias externas: son las influencias del contexto del niño o joven que guían sus decisiones al unirse a los grupos armados. Las influencias pueden estar presentes en la familia, los amigos, los compañeros o entre los códigos culturales de un grupo determinado.

Según la forma en la que estén constituidos, los contextos personales pueden ser más o menos propicios para que los niños y jóvenes de entornos de alto riesgo se integren a grupos armados. Esto permite entender porqué algunos niños y jóvenes de entornos de alto riesgo optan por unirse o formar un grupo armado local y otros no.

Además de los

Respuestas a los factores de riesgo

Los niños y jóvenes que se hallan en contextos vulnerables responden de manera activa a los factores de riesgo y a las influencias. En las siguientes citas, las palabras en negritas representan la situación externa y las palabras en cursiva representan la respuesta que el niño o joven está dando a esa situación

“Soy de una familia pobre, de modo que me uní a una banda callejera para obtener dinero.”

“No lograba obtener un trabajo, de modo que me uní a un grupo de vigilantes para trabajar.”

“Fui atacado, de modo que me uní a una pandilla para obtener protección.”

“Mataron a mi padre, de modo que me uní a un CVO para vengarme.”

“Me pegaron y me humillaron, de modo que me uní a una facción de narcos para hacerme respetar.”

“Había problemas en casa, por lo que me uní a una nación para estar con mis amigos.”

Fuente: Entrevistas a niños y jóvenes involucrados en la violencia armada organizada para la investigación “Ni guerra, Ni paz”.

factores estructurales, existe una serie de influencias externas que orientan las decisiones de los niños al unirse a los grupos violentos. Estas influencias pueden estar presentes en la familia, entre los amigos, o pueden aún ser influencias generalizadas y presentes culturalmente al nivel de la comunidad.

Así, un niño o joven es más vulnerable a la integración a bandas o pandillas cuando su contexto personal ofrece pocas opciones para responder a los factores de riesgo y cuando son más susceptibles a las influencias que les animan a integrarse. Por el contrario, un niño o joven será más resiliente a sumarse a estos grupos cuando reciba influencias positivas más fuertes que las de su contexto o cuente con un mayor apoyo personal.

¿Por qué hay que trabajar sobre las causas?

Una política orientada a dar solución al problema de la violencia ejercida por grupos armados debe trabajar sobre las causas que facilitan su surgimiento y permanencia. Como se ha mencionado, las estrategias basadas en el uso de la fuerza no solo no erradican el problema sino que, además, fortalecen el accionar de las bandas y los procesos de implicación de niños y jóvenes en ellas. Tal como se concluyó en el seminario “Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe”, es de fundamental importancia “focalizar las acciones más en los jóvenes y menos en la seguridad como política de estado”⁵.

Al atenuar la incidencia de los factores de riesgo externos y actuar sobre las influencias a las que se ven sometidos los grupos de niños y jóvenes, se estará trabajando sobre las causas y, como consecuencia, se estarán creando las condiciones reales para que éstos no opten por unirse a una banda o pandilla.

Es necesario considerar que la disminución de factores tales como la pobreza, la marginación social y la falta de oportunidades educativas, recreativas y laborales es un proceso largo y complejo. Por tanto, para abordar el problema a corto plazo, además de los programas orientados a atenuar las estructurales, se deberán efectuar intervenciones puntuales que hagan a los niños, niñas y jóvenes menos vulnerables al ingreso de grupos armados.



3

| PRINCIPIOS PARA UN BUEN TRABAJO

PRIMER PASO:

Aceptar que el problema existe

Como hemos visto, la existencia de bandas o pandillas es un fenómeno creciente en los países de América Latina y el Caribe. Los altos índices de pobreza, desempleo y marginalidad sumados a una historia regional signada por conflictos de toda índole han hecho emerger la violencia armada protagonizada por niños y jóvenes como un fenómeno frecuente.

El reconocimiento inicial de la existencia de bandas, pandillas o grupos armados organizados parte de la percepción de habitantes de una zona determinada, los informes efectuados por las autoridades policiales o la evidencia surgida a partir de hechos que denotan actividades delictivas específicas propias de estos grupos.

Cabe destacar que el fenómeno en cuestión presenta una multiplicidad considerable de manifestaciones. La violencia asociada a este tipo de organizaciones varía mucho en cada caso, así como también la edad de quienes participan en

ellas. Lo importante es no caer en generalizaciones erróneas que lleven a criminalizar al niño y sus circunstancias. Antes, es conveniente encarar un proceso colectivo de diagnóstico que permita conocer en profundidad el fenómeno con sus características y particularidades locales.

A partir del reconocimiento de la situación, la comuna debe asumir el rol de movilizar los recursos y voluntades de una gran variedad de actores sociales. Los gobiernos locales son los actores políticos y sociales con mayor capacidad de sensibilización y convocatoria a nivel comunitario.

De allí que, a partir de sus posibilidades de incidencia, su conocimiento de las problemáticas territoriales y su vinculación institucional con el gobierno provincial y el nacional, deberían iniciar una tarea de sensibilización en torno a la existencia de la problemática.

SEGUNDO PASO:

Planes de prevención consensuados

Una vez reconocido el problema, es recomendable que el diseño y la implementación de planes municipales para abordar el fenómeno no estén basados sólo en la existencia previa de recursos económicos en el municipio. Antes, debe partirse de la idea de comprometer a los actores locales para que estos también movilicen recursos materiales, humanos y materiales a favor de la juventud. Una política de prevención y rehabilitación desarrollada en conjunto entre el estado y la sociedad civil es sostenible en el tiempo e implica compromisos colectivos que facilitan el abordaje del problema.

Como se ha comentado, el diseño de políticas municipales efectivas depende de un consenso construido en base a un proceso participativo del cual deben formar parte toda una gama de actores locales⁶.

Para esto se sugiere la creación de grupos de trabajo a nivel municipal conformado en función de las características propias de la violencia armada existente, las estructuras del gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil que pueden tener ingerencia en el problema. Dichos grupos pueden estar conformados por un promedio de entre diez o doce personas, entre los cuales deberán contarse representantes del gobierno y la sociedad civil. Entre los miembros se pueden incluir:

1. Jóvenes participantes o no de la violencia armada y organizada y sus familias
2. Representantes / líderes de comunidades afectadas
3. Organizaciones de base relevantes
4. Agencias de protección de la niñez
5. Agencias gubernamentales municipales responsables por políticas juveniles.
6. Representantes del sistema de justicia juvenil
7. Agencias gubernamentales municipales responsables por políticas de seguridad pública
8. Policías municipales, estatales y federales
9. Agencias internacionales con experiencias en políticas de seguridad
10. Iglesias
11. Representantes del sector privado con interés en participar
12. Miembros de los medios de comunicación⁷
13. A estos grupos de trabajo podrán sumarse expertos en distintas temáticas según lo exija la complejidad del fenómeno en cada contexto local.

TERCER PASO:

Mapeo de la problemática a nivel local

Una vez conformados los grupos de trabajo, se sugiere desarrollar de manera colectiva una identificación de los factores clave y de las características particulares que sume el problema de las bandas o pandillas a nivel local.

No existe una manera sencilla de obtener información y las estadísticas oficiales no siempre suelen ser de mucha utilidad; de allí que la participación de un abanico amplio de referentes gubernamentales y de la sociedad civil posibilitará ampliar el cúmulo de datos que garantice bases sólidas para los futuros proyectos de prevención y rehabilitación. En este sentido se sugiere reunir y someter a debate la siguiente información⁸:

1. Mapeo de las áreas de alto riesgo dentro del territorio del municipio
2. Características demográficas y perfiles socioeconómicos de las áreas de alto riesgo
3. Características particulares del problema a nivel local (tipo de grupo armado, cantidad de participantes, actividades armadas, procesos de involucramiento, participación de menores de edad, etc.)
4. Mapeo de políticas gubernamentales existentes y relevantes
5. Evaluación de las políticas y su manera de implementación
6. Miedo y percepciones del crimen juvenil por parte de los residentes.

Además de los conocimientos y experiencias de los participantes de cada grupo, algunas fuentes de información adicionales pueden ser los antiguos informes oficiales, los miembros de la policía, los colegios y organizaciones de la sociedad civil de la zona y los jóvenes de la zona en cuestión. Algunas preguntas clave que pueden resolverse en el marco del mapeo son⁹:

- ¿Cuántos niños y jóvenes integran los grupos armados organizados?
- ¿Cuál es el perfil demográfico de los miembros del grupo?
- ¿Cuáles son las motivaciones de los niños y de los jóvenes para entrar en la banda?
- ¿Están asociadas las bandas o pandillas a determinados barrios o grupos particulares?
- ¿Qué parte está implicada en conflictos armados?
- ¿Cuál es la tasa de victimización entre los miembros de la banda?
- ¿Qué organizaciones trabajan con los grupos ya existentes?
- ¿Existe alguna estrategia para abordar el fenómeno? ¿Cuál ha sido su resultado?

CUARTO PASO:

Identificar factores de riesgo e influencia

Una de las prioridades de los grupos de trabajo abocados al diseño de políticas para afrontar el problema es identificar los factores de riesgo y las influencias que serán abordados. En este sentido, el desarrollo de un proceso participativo garantizará el compromiso de los actores y permitirá la construcción de consenso en cuanto a los temas clave.

Para avanzar en un diagnóstico completo, es conveniente utilizar herramientas participativas que permitan visualizar las causas y los efectos del problema central definido que es la existencia de bandas o pandillas a nivel local. En este sentido, la técnica del “árbol del problema” puede brindar una visión completa de los factores de riesgo y las influencias que han sido identificadas como causales de la existencia de bandas en estudios comparativos internacionales¹¹ (Ver apartado número 2 del presente manual: “entendiendo el problema”).

Factores de riesgo y violencia

- Pobreza y desigualdad económica
- Falta de opciones económicas debido a los bajos niveles de educación y los altos niveles de desempleo
- Marginación social (prejuicio, racismo, baja autoestima)
- Violencia por parte del estado o grupos rivales
- Problemas familiares
- Falta de facilidades de recreación

Una vez identificados estos factores, u otros que puedan ser enunciados por los participantes del diseño de políticas,

se avanzará en el análisis de alternativas y el consenso en torno a la implementación de programas y proyectos.

Influencias externas que incentivas a sumarse a grupos armados

- Involucramiento en bandas o pandillas por parte de miembros de su familia o amigos (grupos de referencia)
- Exposición a grupos armados en las calles
- Existencia de grupos armados como una presencia fuerte, dominante o aceptada en la comunidad
- Grupos de subcultura reconocidos y admirados por sus compañeros
- Violencia como resolución de conflicto con reconocimiento social o culturalmente aceptada.
- Reclutamiento activo de las bandas

QUINTO PASO:

Trabajo coordinado

Las alternativas de contribución a la solución de todos o algunos de los factores de riesgo identificados pueden ser múltiples y variadas. Cada uno de los participantes del proceso de diseño y planificación podrá aportar sus visiones e ideas a partir de la utilización de herramientas tales como análisis de alternativas o lluvia de ideas, entre otras.

Partiendo de un diagnóstico previo, consensuado entre todos los participantes, los equipos de trabajo agrupados por especialidad o área de interés formularán propuestas concretas de intervención a corto, mediano y largo plazo. Preferentemente, dichas propuestas deberán estar orientadas a atenuar los factores de riesgo y de influencia que ya han sido comentados y que operan como causales de la problemática analizada.

Las propuestas deberán ser organizadas bajo la forma de programas o proyectos, dependiendo esto del alcance y dimensiones de los factores que deseen ser abordados.

En todos los casos, la totalidad de las propuestas deberán ser analizadas e implementadas en función de las capacidades financieras u organizativas del municipio y los actores sociales involucrados en el proceso de diseño del plan. Deberá hacerse una selección y priorización de propuestas en función de cuáles apuntan a resolver los problemas que son las más urgentes y viables.

Más allá del método de formulación de proyectos que sea

utilizado, la formulación de cada acción contenida en el plan debe expresar con claridad los siguientes elementos:

- Objetivo/s general/es o finalidad/es
- Objetivo/s específico/s o propósito/s
- Metas a alcanzar o productos a lograr
- Actividades
- Indicadores de Gestión
- Indicadores de alcance de objetivos
- Medios de verificación de indicadores
- Herramientas de evaluación de impacto que serán utilizadas
- Recursos necesarios
- Aportes en insumos o financieros que cada actor local participante del proceso de planificación aporta en la acción.
- Calendario de implementación

SEXTO PASO:

Acuerdos comunitarios de evaluación

Uno de los resultados iniciales esperados en el abordaje colectivo del problema de las bandas o pandillas es la formalización de compromisos específicos entre los involucrados en la solución al problema. En este sentido, la enunciación de una visión consensuada y la firma de acuerdos de colaboración son pasos recomendables que contribuyen a la sostenibilidad de las políticas de prevención y rehabilitación.

La suscripción de un documento público elaborado por todos los participantes consolidará el compromiso de las partes y facilitará la comunicación de la estrategia a los futuros adherentes y a los medios de comunicación. Podrá incluir tanto un diagnóstico de la problemática como un detalle de los programas y proyectos a implementar y los recursos y compromisos que cada firmante adquirirá.

Dado que los acuerdos formales deben estar en el marco de los programas y proyectos diseñados, es de fundamental importancia prever una instancia de monitoreo y evaluación de los resultados de todas las acciones acordadas.

Para esto último se recomienda la conformación de un equipo de monitoreo y evaluación integrado por uno o dos representantes de cada uno de los sectores firmantes del acuerdo. La incorporación a este grupo de niños y jóvenes (tanto implicados como no implicados en grupos de violencia armada) y sus familias mejorará la participación y el sentido de pertenencia de los destinatarios de las acciones.

Una vez conformado el equipo deberá preverse su capacitación y la adecuada comunicación de los alcances de su rol. También deberá planificarse tanto la forma en la que el equipo monitoreará la marcha de las acciones como así también los mecanismos mediante los cuales evaluará los resultados obtenidos.

Dependiendo del tipo de proyecto implementado, el monitoreo deberá considerar el calendario de trabajo previamente diseñado, el alcance de metas parciales y el relevamiento de los indicadores de gestión.

De la misma manera, la evaluación de los resultados obtenidos por los distintos programas y proyectos deberá efectuarse en función de los objetivos generales, los objetivos específicos y los productos esperados en cada caso. De ser necesario, se podrán aplicar herramientas de evaluación cualitativa, tales como grupos focales o entrevistas.

En el caso de haberse conformado una mesa o consejo de coordinación, es recomendable que los integrantes del equipo presenten en esta instancia informes periódicos parciales y/o finales, dependiendo esto del tipo de programa o proyecto del que se trate. La frecuencia de los informes deberá ser pactada previamente como así también la realización de reuniones ordinarias (mensuales, trimestrales o anuales) en las que se haga público el avance y los resultados de las acciones.

Características de las buenas prácticas

Muchas de las prácticas que están dando buenos resultados en la prevención y rehabilitación de niños y jóvenes implicados en la violencia armada buscan modificar el contexto personal de sus participantes. Todas ellas buscan

presentarles opciones y apoyo que les permitan aumentar su resiliencia ante la posibilidad de sumarse a grupos armados. En general, los proyectos con mejores resultados poseen las siguientes características¹¹:

- Tienen su base en la comunidad o están fuertemente vinculados a ella debido a que los niños y jóvenes se incorporan a grupos armados en la comunidad en la que han crecido.
- Responden a factores de riesgo e influencias locales identificadas a partir de un diagnóstico local efectuado, en lo posible, en conjunto con niños y jóvenes que participan en la violencia armada.
- Son integrados y personalizados, buscando responder y atender de manera flexible a todos o a la mayoría de los factores de riesgo identificados.
- Incluyen contra-influencias suficientemente fuertes ofreciéndoles a los jóvenes modelos positivos que les permitan contar con paradigmas de éxito diferentes a los que habitualmente referencian.
- Incorporan a los miembros de la familia inmediata. Las opiniones y actitudes del grupo familiar muchas veces son decisivas para que los jóvenes tomen la decisión de incorporarse o no en un grupo armado.
- Integran a niños y jóvenes involucrados y no involucrados en la violencia armada.
- Incorporan a los niños y jóvenes afectados en el diseño, la implementación y la coordinación del proyecto.
- Incluyen el apoyo psicológico para los trastornos del estrés post-traumático. Muchos de los niños y jóvenes implicados en la violencia armada son testigos de torturas y asesinatos; por este motivo debe preverse el apoyo profesional necesario para ayudar a una efectiva rehabilitación.

Notas

1. Véase el Manual “Criterio para el diseño de planes municipales de prevención de la violencia juvenil publicado por COPREDEH.
2. Ni Guerra Ni Paz, Pág. 187.
3. En la investigación NI Guerra Ni Paz (Pág. 189) fueron identificados proyectos mediante los cuales fue posible la resolución de conflictos: Entre ellos se encuentra el proyecto de Capacitación en Liderazgo, coordinado por SERPAZ en Guayaquil, Ecuador.
4. Los criterios denominados “factores de riesgo”, “influencias externas” y “contextos personales” han sido tomados del estudio comparativo NI Guerra NI Paz. (Ver Pág. 97).
5. Memoria del Seminario “Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe”, Pág. 18. El seminario fue organizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, FLACSO y Casa América y llevado a cabo en Madrid en abril del 2007.
6. Ver Proyecto COAV. Ciudades. Manual operacional para el diseño de políticas municipales para intervenciones de prevención y desarme, desmovilización y reintegración de niños y jóvenes en violencia armada organizada y situaciones de post conflicto.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Foro Europeo para la Seguridad Urbana. Guía sobre las Auditorias locales de seguridad: Síntesis de la práctica internacional. Francia. 2007, p. 50
10. Estudio comparativo Ni Guerra Ni Paz , Página 97
11. Ni Guerra Ni Paz; Pág. 183

Bibliografía

- DOWDNEY, Luke (2005): Ni Guerra Ni Paz, Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada. COAV, Viva Río, ISER, IANSA. Viveiros de Castro Editora Ltda.. Rio de Janeiro.
- FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA (2007): Guía sobre las Auditorias locales de seguridad: Síntesis de la práctica internacional. Francia.
- PROYECTO COAV CIUDADES (2005): Manual operacional para el diseño de políticas municipales para intervenciones de prevención y desarme, desmovilización y reintegración de niños y jóvenes en violencia armada organizada y situaciones de post conflicto.
- SOLIS RIVERA, Luis (2007): Memoria del Seminario “Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe”, Agencia Española de Cooperación Internacional, FLACSO y Casa América Madrid.
- TAYLOR, Harvey: Criterio para el diseño de planes municipales de prevención de la violencia juvenil. COPREDEH

Los gobiernos locales, municipios o alcaldías, han ganado protagonismo y tienen facultades para implementar políticas orientadas a la prevención de la violencia. Esta guía ofrece un abordaje práctico para el problema de bandas o pandillas en el ámbito local, a partir de los principios que orientan los derechos de niños y niñas.



Save the Children
Suecia