



PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y RESPUESTA REGIONAL

MARCO ESTRATEGICO REGIONAL PARA LA PREVENCIÓN, REDUCCIÓN, TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN RIESGO SOCIAL O EN CONFLICTO CON LA LEY.

7 de noviembre de 2007



Con el apoyo de:



Banco Interamericano de Desarrollo –Guatemala



CONTEXTO

Un elemento característico de los países en vías de desarrollo es la juventud de su población; en Centroamérica los jóvenes entre 0 y 24 años constituyen más del 50 %, de la población total¹. En términos generales podemos indicar que la población de la región es muy joven y a la vez es el sector más vulnerable de cada país. Esta situación se puede ver reflejada en factores como el limitado acceso a la educación, los altos índices de deserción escolar, la baja calidad de los contenidos curriculares, que limitan las posibilidades de inserción al mercado laboral; el desempleo; la pobreza; la explotación sexual infantil; los niveles precarios en materia de salud, crisis de identidad; migración externa e interna; situación que desemboca con frecuencia en hechos de violencia juvenil.

La violencia juvenil entendida a la luz de la historia y de los fenómenos que actualmente se experimentan en la región no solamente hace referencia a los actos de riesgo y peligro que son gestados por jóvenes, sino que toma en consideración que estos son con frecuencia el grupo más significativo de víctimas. Además, vale destacar que la denominación de violencia juvenil no excluye la participación de adultos con edades superiores a los 24 años, en la medida en que no pocas veces estos aparecen en la estructura de mando y control de maras, pandillas y organizaciones criminales.

Según el Informe de Desarrollo Humano², las causas por las cuales los jóvenes se involucran en las maras y pandillas tienen relación con:

- el bajo nivel de escolaridad y alto nivel de deserción escolar entre sus miembros.
- falta de oportunidades laborales.
- influencia de sus padres y de la calle donde socializan a la manera de sus amigos y vecinos.
- en su mayoría vienen de familias disfuncionales con ausencia de los padres y rol sobredimensionado de las madres.
- violencia intrafamiliar, maltrato y violaciones.
- los barrios de procedencia son de bajo nivel económico y escaso desarrollo social.
- exclusión y marginación.
- falta de acceso a las oportunidades de educación y participación comunitaria y ciudadana.

Las manifestaciones de jóvenes involucrados en violencia han crecido significativamente en los últimos años y el impacto que han causado en la población, así como la manipulación de que han sido objeto desde el crimen organizado nos ha llevado a que sus acciones delictuales cada día sean más crueles y atemorizantes en nuestras sociedades. Los potenciales pandilleros viven en ambientes cargados de violencia,

¹ Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano, Año 2007.

² Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano, Año 2007.



asimilando la subcultura de la violencia como la adecuada para resolver conflictos, independientemente de la naturaleza de los mismos.

Esta es una situación que debe verse como un perjuicio social, cuya dimensión y características, parece prolongarse con mayor gravedad y por más tiempo del que se suponía. Habrá que reconocer que éste se origina por causas socio- económicas que requieren una mayor inversión social en nuestra región y no solo dar respuestas parciales al conflicto. Sin embargo, hasta el momento dicho perjuicio se ha abordado principalmente desde la óptica de la reacción.

Al abordar la problemática solamente desde una óptica reactiva, la cual no soluciona el problema desde sus causas, se genera una falsa expectativa en la población, se erosiona la credibilidad de las instituciones, afectando con esto la gobernabilidad democrática de los países de la región.

Lo antes dicho obliga a considerar factores humanos que van más allá de la estricta consideración de la población juvenil dentro de las políticas que los Estados deberán establecer y poner en marcha de conformidad a los intereses de cada nación. En este sentido, es necesario visualizar las políticas preventivas y reactivas como complementarias y parte de un sistema integral que contribuya al desarrollo de nuestros países.



MARCO TEORÍCO NORMATIVO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se basa en un marco teórico normativo vigente en los distintos países de la región:

- Convenios y planes regionales en materia de seguridad, justicia y derechos humanos:
 - Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos.
 - Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.
 - Declaración de la Cumbre Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA sobre Seguridad³.
 - Resolución de los Ministros de Gobernación y/o Seguridad Pública de los países del SICA, celebrada el 15 de octubre de 2007.
 - Comunicado de la XXXI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
 - Plan Centroamérica Segura.
 - Propuesta para la elaboración de una estrategia regional en materia de prevención social de violencia, rehabilitación y reinserción de jóvenes en situación de alto riesgo o en conflicto con la ley”.
- Instrumentos internacionales en materia de niñez, adolescencia y juventud, firmados por nuestros países, entre ellos:
 - Declaración Universal de los Derechos del Niño
 - Convención de los Derechos del Niño
 - Reglas mínimas de Bejín sobre prevención del delito
 - Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD)

³ Celebrada en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, el 3 de octubre de 2006.



MARCO CONCEPTUAL

Violencia y delincuencia juvenil son aquellos actos que se generan de, contra y entre la población joven, que signifiquen riesgo y afectación a la vida, integridad y demás bienes jurídicos tutelados.

Prevención significa hacer lo mayor posible para evitar que algo dañino ocurra. En el campo de la criminología, prevención del delito significa reducir la posibilidad de que ocurran actos delictivos⁴.

La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.

En materia de prevención existen tres niveles de abordaje: Prevención Primaria, Prevención Secundaria y Prevención Terciaria.

Por prevención primaria se entiende en primer lugar las acciones orientadas a potenciar o favorecer todos los factores que coadyuvan al mejor desarrollo de la personalidad, potencialidad y convivencia pacífica de los jóvenes. En segundo lugar, aquellas acciones que tratan de neutralizar las posibilidades de que ocurran actos criminales antes de que estos se manifiesten. Están orientadas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que no han cometido delitos y no han consumido sustancias ilícitas, pero que por su entorno, están potencialmente en riesgo de ser reclutados por grupos negativos de calle o afectados por algún factor de riesgo.

Por prevención secundaria se entiende aquellas acciones que buscan disuadir los delitos y otras conductas violentas. Se orienta a aquellos grupos que se encuentran en riesgo de ser víctimas de la delincuencia o en riesgo de involucrarse en actividades delictivas, tales como adolescentes y jóvenes que ya cometieron delitos y/o consumido sustancias ilícitas, pero que se encuentran en libertad.

Se entiende por prevención terciaria las acciones encaminadas a evitar la reincidencia de los adolescentes en conflicto con la ley penal, que están cumpliendo sanciones alternativas o penas y adultos jóvenes de 18 a 29 años que se encuentran privados de libertad o cumpliendo sanciones alternativas.

Por reacción o intervención se entienden las acciones del Estado a través de sus instituciones para la investigación, persecución y sanción de los delitos con el fin de garantizar el disfrute de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos.

⁴ Alianza para la Prevención del Delito –APREDE-, Prevengamos el Delito en la Comunidad, Módulos para Consejos Locales de Prevención, 35Págs.



PROPUESTA

Es necesario entonces formular de forma colectiva una propuesta integral ante el fenómeno de los menores de edad, jóvenes en riesgo o en conflicto con la ley, la cual permita el desarrollo de estrategias de atención a dicha problemática de forma más efectiva y democrática. Desarrollar una asociación efectiva que permita integrar el conocimiento que se tiene de especialistas y expertos en la temática así como las experiencias institucionales tanto desde la perspectiva del Estado como de la sociedad para profundizar en la comprensión de este fenómeno a nivel nacional y regional, por medio de un espacio de discusión y análisis.

Debe de reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño y joven por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás.

Con el fin de contar con las medidas pertinentes se propone la elaboración de una política pública y la normativa correspondiente en materia de prevención de la violencia y la delincuencia para Centroamérica, que se constituya en un objetivo viable en la medida en que se establezcan mecanismos de legitimidad política y social, ya que la solución a los problemas de violencia y de criminalidad exigen acciones a corto, mediano y largo plazo. Con esto se disminuyen los riesgos de improvisación y de permanente inicio con cada administración, y se facilita la ejecución de acciones con el apoyo de distintas fuerzas y actores.

Estas políticas son sostenibles en la medida en que los actores estatales participan con igualdad de responsabilidad, dentro de sus competencias, con lo cual no se limita solo a la aplicación de un enfoque policial, sino multidimensional en el que los distintos órganos del Estado, reconocen y comparten responsabilidades. Junto a ellos, la sociedad juega un papel clave en la determinación de alternativas para la prevención y tratamiento de la violencia y delincuencia juvenil en el marco de una política pública eficaz.

Para ser eficaz, la prevención constituye el principal tema de atención para los gobiernos ya que se ha demostrado que sin ella, los alcances de las políticas represivas no serían sostenibles.

La política y las medidas de esa índole deberán incluir:

- a) Políticas de inversión para la creación y acceso a las oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan cuidado y protección especiales;



- b) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en leyes, procesos, instituciones, instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien;
- c) Una intervención que se guíe por la justicia y la equidad, y cuya finalidad primordial sea velar por el interés superior de la niñez, adolescencia y juventud;
- d) La conciencia de que la estigmatización y exclusión de niños, adolescentes y jóvenes a menudo contribuye a que ellos desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable.
- e) La formación y capacitación adecuada en materia de prevención de la violencia juvenil a todos los actores involucrados en los diferentes tipos de prevención.
- f) Desarrollo de instrumentos -manuales, protocolos y otros- que orienten la actuación de los actores involucrados adecuándolos a la normativa de cada país.

Se sugiere como propuesta para enfrentar este fenómeno de una forma integral las siguientes acciones estratégicas en materia de prevención e intervención:

I. PREVENCIÓN

1. PREVENCIÓN PRIMARIA

A. Responsabilidad Social

- Deberá prestarse especial atención a las acciones sociales que favorezcan la socialización e integración eficaz de todos los niños y jóvenes, particularmente a través de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes, la escuela, la formación técnica y profesional, el medio laboral y las acciones de organizaciones voluntarias y benéficas. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes en condiciones de igualdad, como coparticipes en los procesos de socialización e integración.

B. Responsabilidad del Estado

- Los gobiernos deberán adoptar políticas públicas de consenso, con la inclusión de los propios jóvenes, que permitan a la niñez, adolescencia y juventud, criarse y desarrollarse en un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, facilitando



servicios adecuados a las familias que necesiten asistencia para resolver situaciones de inestabilidad o conflicto. Serán los órganos ejecutivos de cada país los llamados a convocar a todos los actores relacionados con la problemática a efecto de lograr la mayor legitimidad política y social.

- Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes, suministrando recursos humanos, económicos, y materiales suficientes para prestar servicios eficaces y adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol.
- El Estado debe garantizar la mejor administración del tiempo de ocio de los jóvenes con el fin de fortalecer el desarrollo personal a través de la inversión en programas e infraestructuras de carácter deportivo y cultural.

C. Responsabilidad local

- Deberán establecerse servicios y programas de carácter comunitario o fortalecerse los ya existentes, que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de la niñez, adolescencia y juventud y ofrezcan a ellos y a sus familias, asesoramiento y orientación adecuados para su desarrollo integral.
- Deberá fomentarse el liderazgo y participación de los gobiernos locales orientado al desarrollo de la organización comunitaria.

2. PREVENCIÓN SECUNDARIA

A. Disuasión e intervención social policial

- Promover una campaña concreta dentro de la policía y la empresa privada.
- Elaboración de un diagnóstico para identificar los factores de riesgo a través de Metodologías científicas (Observatorios de violencia, encuestas de victimización, mapas de riesgo).
- Recuperar imagen policial para generar confianza y credibilidad policial.
- Inversión en infraestructura, equipamiento y tecnologías necesaria para la intervención policial.
- Basar los planes de disuasión e intervención policial en las metodologías científicas de medición.
- Construir nuevos paradigmas de intervención policial orientados a la prevención social de la violencia y la delincuencia.
- Desarrollar programas orientados al control de armas en circulación, el combate de las armas ilegales y la persecución del tráfico ilegal de armamento.



- Promover la incorporación de la prevención como un eje estratégico dentro del actuar policial en los aspectos normativo, organizacional, cultural y de gestión.
- Mantener una relación estrecha y armónica con la comunidad.
- Tomar en cuenta los aspectos multiétnicos y pluriculturales en los casos pertinentes.

B. Estigmatización social

- Promover el cambio de actitud del Estado y de la sociedad hacia los jóvenes institucionalizados.
- Promover una campaña concreta dentro de la policía y la empresa privada para la no etiquetación de los jóvenes con antecedentes.
- Revisión de las acciones de todas las instituciones de las policías que tienden a estigmatizar al menor, adolescente y/o adulto joven.
- Fortalecimiento de programas existentes para evitar la duplicidad de esfuerzos.
- Promover campañas de sensibilización con los medios de comunicación para disminuir la estigmatización de los jóvenes y para evitar que los medios hagan de la violencia un producto de demanda.
- Deberá sensibilizarse a la población en general y particularmente a las fuerzas de seguridad acerca del tipo de comportamiento o de situación que pueda resultar en la victimización de los jóvenes, en daños y malos tratos físicos y psicológicos contra ellos o en su explotación.
- Los sistemas de educación deberán cuidar y atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social. Deberán prepararse y utilizarse plenamente programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudios, criterios e instrumentos especializados.

C. Articulación y coordinación interinstitucional

- Se procurará fomentar la interacción y coordinación, con carácter multidisciplinario e intradisciplinario, de los organismos e instituciones económicas, sociales, educativas, de salud, de justicia, organismos dedicados a los jóvenes, a la comunidad y al desarrollo, así como otras instituciones pertinentes, para establecer los mecanismos apropiados para el abordaje de la violencia juvenil.
- Deberá intensificarse, en los planos nacional, regional e internacional, el intercambio de información, experiencia y conocimientos técnicos obtenidos gracias a los proyectos, programas, prácticas e iniciativas relacionadas con la delincuencia juvenil, la prevención de la delincuencia y la justicia de menores.
- Deberán combatirse a nivel regional la proliferación de armas de fuego, el narcotráfico y la explotación sexual infantil, como causas que pueden desencadenar violencia juvenil.
- Intercambio de información y acompañamiento de los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales en la creación de diagnósticos para prevenir la delincuencia y la violencia.



- Recomendar el fortalecimiento del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) y el Centro Antipandillas Transnacional (CAT) como herramientas regionales para la prevención e intervención. (prevención)
- Convenios de colaboración: entre instituciones del Estado, gobiernos locales y sociedad organizada para su inserción laboral y productiva.
- Destinar recursos económicos para la prevención a nivel local con el objetivo de que puedan planificar, ejecutar e implementar programas preventivos.
- Recuperación y creación de espacios públicos.
- Coordinación policial con la comunidad y los gobiernos locales.
- Articular mecanismos a nivel institucional para evitar que jóvenes en riesgo se involucren en el crimen organizado y el narcotráfico.
- Promover el involucramiento de las municipalidades en la prevención secundaria y en el caso de ser necesario y posible, promover las reformas legales correspondientes.
- Detección temprana de riesgo y vulnerabilidad en materia de seguridad ciudadana por medio de la articulación policial con la sociedad.
- Campañas informativas y educativas sobre prevención secundaria.

3. PREVENCIÓN TERCIARIA

A. Sanciones alternativas y salidas alternativas a la persecución penal.

- Establecer redes sociales que permitan la implementación efectiva de este tipo de sanciones en coordinación con las instituciones del Estado encargadas de aplicarlas.
- Impulsar o estimular la participación del sector privado y la sociedad organizada con el fin de que quienes han cumplido sentencia puedan tener opciones en el mercado laboral.
- Establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento judicial a las personas que están privadas de libertad o las que han sido beneficiadas por sanciones alternativas, que incluyan la realización de pruebas periódicas que garanticen su rehabilitación.
- Adecuada clasificación penitenciaria.
- Reducir el hacinamiento y el ocio carcelario mediante programas adecuados.
- Readecuación de la infraestructura penitenciaria.

B. Rehabilitación de adolescentes en conflicto con la ley penal y adultos jóvenes privados de libertad.

- Es responsabilidad de los gobiernos crear y mantener las condiciones adecuadas en los centros de privación de libertad, tanto de adolescentes en conflicto con la ley penal como de adultos, para coadyuvar al buen tratamiento y a la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

- Creación de centros intermedios de rehabilitación y readaptación voluntaria.
- Incentivar los programas laborales de educación y desarrollo integral.
- De conformidad al ordenamiento jurídico y contexto social de cada uno de los países, evaluar la implementación de programas integrales de destatuaje a nivel nacional.
- Constituir o fortalecer coaliciones con la participación de la autoridad local, policía, comunidad, iniciativa privada; para la determinación de programas de terapia grupal, resolución positiva de conflictos, atención a la dependencia de la violencia y conductas delictivas arraigadas, mercados de trabajo y formas de integración social y comunitaria; desprendiéndose estas acciones de la definición de poblaciones meta, intervención de jóvenes activos en pandillas y el grupo familiar.
- Articular, coordinar y supervisar a organizaciones de la sociedad civil destinadas al trabajo en las tres fases de prevención.
- Validar las metodologías de rehabilitación e inserción social existentes.

C. *Reinserción social*

- Articular, coordinar y supervisar a organizaciones de la sociedad civil destinadas al trabajo en las tres fases de prevención.
- Planes y programas de apoyo a los adolescentes y jóvenes que han cumplido condenas procurándoles su incorporación al mercado educativo, laboral y a la vida social.
- Desarrollar proyectos de resocialización financiados con fondos que se obtienen de incautaciones o de actividades ilícitas, en especial las vinculadas al narcotráfico, de conformidad al ordenamiento jurídico de cada país.
- Ofrecer programas sociales y de trabajo para los deportados atendiendo las habilidades adquiridas.
- Ejecución de programas que articulen creativamente la integración del adolescente y el joven a la sociedad.
- Promover un plan de absorción de menores, adolescentes y jóvenes adultos repatriados.
- Promover la habilitación para el trabajo mediante la autogestión.
- Promover la creación de un modelo municipal de prevención.

II. INTERVENCIÓN

Vincular permanentemente la prevención y la intervención como estrategias complementarias e integrales para reducir los índices de violencia y delincuencia en la región.

Fomentar la participación de distintos actores estatales en los planes y acciones de intervención mediante la mejora y el impulso a la gestión de los ministerios públicos, de los órganos judiciales, de los gobiernos locales y de los ministerios de los órganos ejecutivos con funciones pertinentes; para que asuman papeles determinantes en el



tratamiento de la violencia y la delincuencia juvenil, además de las acciones policiales. De conformidad con la normativa interna de cada país.

- Apoyar el establecimiento de un sistema de monitoreo, análisis e investigación de las actividades delictuales transnacionales de las pandillas.
- Fortalecer los esfuerzos realizados por la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica, México y El Caribe y la ejecución de planes específicos en la materia.
- Recomendar la designación de los enlaces nacionales del Centro Antipandillas Transnacional.
- Vincular los programas de investigación e inteligencia existentes para coordinar, apoyar y sustentar el trabajo preventivo regional
- Establecimiento de los contactos nacionales para la ejecución del Plan Regional contra la actividad delictiva de las pandillas (que ejecuta la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica, México y El Caribe).

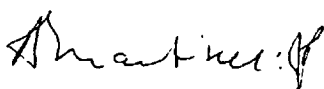


BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para la Prevención del Delito (APREDE). *Prevengamos el Delito en la Comunidad*, Módulos para Consejos Locales de Prevención. 35 Págs.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Seminario "La Faceta Ignorada de la Violencia Juvenil: Estudio Comparativo sobre Maras y Pandillas". Departamento Regional de Operaciones II, México, istmo Centroamericano, República Dominicana y Haití, Octubre 2006. 25 Págs.
- Cumbre Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA sobre Seguridad, Celebrada en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. 3 de octubre de 2006.
- Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano. Año 2007.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica. *Atrapados en una Encrucijada*. 2007.

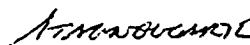
Dado en la Ciudad de Guatemala, República de Guatemala el 11 de diciembre de 2007.

POR EL GOBIERNO DE BELICE



ALFREDO MARTÍN MARTINEZ
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
de Belice en Guatemala

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA



BRUNO STAGNO UGARTE
Ministro de Relaciones Exteriores

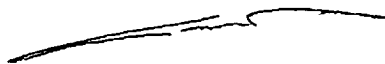
POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE EL
SALVADOR



EDUARDO CALIX

Viceministro de Relaciones Exteriores

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DE GUATEMALA



GERT ROSENTHAL
Ministro de Relaciones Exteriores

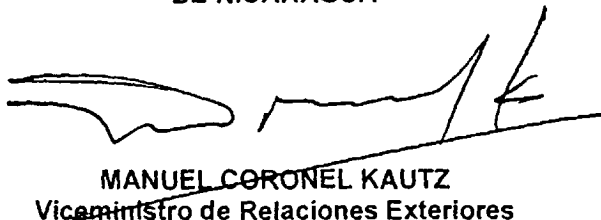


POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DE HONDURAS



EDUARDO ENRIQUE REINA
Viceministro de Relaciones Exteriores

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DE NICARAGUA



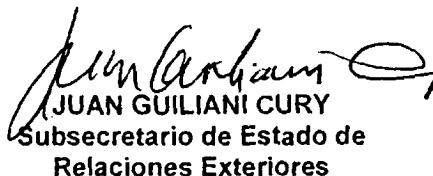
MANUEL CORONEL KAUTZ
Viceministro de Relaciones Exteriores

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DE PANAMÁ

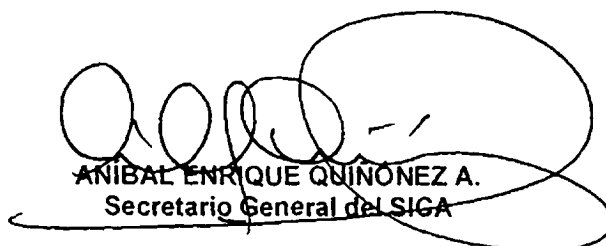


RICARDO DURAN
Viceministro de Relaciones Exteriores

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DOMINICANA



JUAN GUILIANI CURY
Subsecretario de Estado de
Relaciones Exteriores



ANIBAL ENRIQUE QUINÓNEZ A.
Secretario General del SICA