

Mayo, 2015

Centro de Documentación  
de Honduras  
(CEDOH)

Continuando con nuestra política de publicar y divulgar documentos para el estudio y análisis de los grandes problemas de la seguridad, la violencia, el crimen organizado, la reforma policial y demás temas correlacionados, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) edita en esta ocasión el trabajo *“Enfoques situacionales de la delincuencia y la violencia: el caso de América Latina”*, elaborado por el diplomático canadiense Adam Blackwell, quien se ha venido desempeñando hasta la fecha como Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA) y fue, en su momento, miembro integrante de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP), creada por el gobierno hondureño de Porfirio Lobo en enero del año 2012.

Los cargos desempeñados y la experiencia acumulada hacen del autor una persona indicada para opinar sobre estos temas y exponer interesantes ideas y propuestas en torno a los mismos. La divulgación de este tipo de documentos debe contribuir a elevar la calidad de los debates y profundizar más en el mejor y más calificado conocimiento sobre asuntos que conciernen de manera directa a la agenda cotidiana de nuestra realidad nacional. La delincuencia y la violencia en todas sus manifestaciones y consecuencias son dos grandes desafíos a los que nos debemos enfrentar cada día, como país, como Estado y como sociedad.

La publicación de este Boletín Especial ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), lo que no significa que las opiniones e ideas aquí expresadas comprometan de alguna manera la responsabilidad de los patrocinadores. Sólo el CEDOH y el autor somos responsables por este valioso texto de análisis.

## Enfoques situacionales de la delincuencia y la violencia: El caso de América Latina

Adam Blackwell <sup>1</sup>

Si bien el apoyo a la democracia como sistema de gobierno sigue ocupando un lugar importante en las Américas, la creciente inseguridad causada por la delincuencia y la violencia ha llevado a la reducción de la legitimidad democrática, a la suspensión de los derechos y libertades democráticos y al menoscabo de los ideales democráticos (Casas-Zamora, 2010) (LAPOP, 2014, pág. 193-194). Esta amenaza para las instituciones democráticas, en su conjunto, es paralela a una de las principales tendencias identificadas por el Foro Económico Mundial (FEM) para 2015, a saber, el debilitamiento de la democracia representativa (Foro Económico Mundial, 2014). La confianza de la ciudadanía también se ha reducido puesto que una acentuada percepción de inseguridad ha venido acompañada de un menor grado de confianza en los Gobiernos (LAPOP, 2014, pág. 162). Estas cuestiones son aún más fundamentales puesto que, al acercar-

se el final de la *“guerra a las drogas”* en el ámbito mundial (Informe de la OEA *“El problema de las drogas en las Américas”*), ahora necesitamos examinar la guerra contra la delincuencia, su acompañante a menudo relegada al olvido. En particular, se necesita adoptar un enfoque preventivo más ético y holístico en lugar de tener la represión y la reacción como opción predeterminada.

Si bien es difícil obtener estadísticas fidedignas, la delincuencia y la violencia siguen siendo unos de los mayores riesgos mundiales, que minan la competitividad de las empresas y la credibilidad de los Gobiernos. Aunque hay varios factores conducentes a esta situación, dos de los más predominantes guardan relación con la desigualdad (una de las diez tendencias principales identificadas por el FEM para 2015) y con la delincuencia y la violencia (Foro Económico Mundial, 2014). En este caso, la ironía está en que, en el aspecto económico, el decenio precedente ha sido relativamente bueno para la mayor parte del mundo porque hay menos personas en situación de pobreza que antes (Panorama General de la Pobreza, 2014).

<sup>1</sup> Secretario de Seguridad Multidimensional, Organización de los Estados Americanos

Por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe sigue siendo la más violenta y más desigual del mundo (Parkinson, 2014) (Tsounta y Osueke, 2014, pág. 4). No obstante, se ha progresado porque es menor el número de personas en situación de pobreza, la clase media ha tenido un crecimiento significativo (Dudley, 2014) y el índice de Gini de la región ha disminuido a su punto mínimo en 30 años (Gini Back in the Bottle, 2012). Con todo, aun Argentina y Uruguay, los países más equitativos, mantienen calificaciones de desigualdad peores que las de cualquier país europeo (Casas-Zamora, Muñoz-Pogossian, Vidaurri, 2014, pág. 50). Al parecer, esta desigualdad desenfrenada también guarda relación con crecientes índices de delincuencia y violencia (Duarte y Blackwell, 2014, pág. 109); *“en los países con mayores tasas de desigualdad existe una tendencia hacia mayores índices de delincuencia”* (López y Perry, 2008, pág. 3). Las tasas de homicidio, en particular de jóvenes, sobrepasan con creces las de cualquier otra región. Aunque el resto del mundo ha presenciado una constante reducción de las tasas de homicidio, las observadas en las Américas siguen en aumento (PNUD, 2013, pág. 1). Las mujeres de América Latina también son particularmente vulnerables y corren el riesgo de convertirse en víctimas de la delincuencia y la violencia (PNUD, 2013, pág. 7).

Los métodos represivos tradicionales de las políticas de *“mano dura contra la delincuencia”*, conducentes a llenar las cárceles con leyes sobre sentencias mínimas, no han surtido efecto y han cuestionado la ética de la aplicación de la ley (PNUD, 2013, pág. 13). Eric Holder, Fiscal General de los Estados Unidos, declaró que *“sencillamente no es posible resolver con arrestos el problema de la delincuencia violenta”* (Holder, 2010), y

en un informe reciente del Centro Brennan para la Justicia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York se destacó que las elevadas tasas de encarcelamiento casi no tienen ningún efecto en la reducción de la delincuencia (Roeder, Eisen y Bowling, 2015, pág. 1). Más bien, existe una apremiante necesidad de encontrar una nueva narrativa sobre nuestro enfoque para combatir la delincuencia y la violencia, que nos permita entender las causas fundamentales y su relación. La OMS define una tasa de homicidios superior a 10 por 100 000 habitantes como una epidemia de violencia (PNUD, 2013, pág. 1). Por ende, un enfoque en la salud pública trata la violencia como una enfermedad que puede propagarse si no se cura. Por esa razón, es preciso abordar los factores causales subyacentes de la violencia para evitar su propagación. Las medidas referentes a ese enfoque se centran en la definición del problema y la razón por la cual ocurre, la prevención e interrupción de su transmisión, y la implementación de intervenciones preventivas eficaces destinadas a las regiones y personas más afectadas o vulnerables. (OMS, 2015) (Cure Violence, 2015).

En mi experiencia, la mejor forma de presentar estas cuestiones es con una ecuación o una fórmula. Esta última incluiría tres factores que, en conjunto, permiten pronosticar mayores índices de delincuencia y violencia, menor satisfacción con la democracia y mayor desconfianza entre la ciudadanía y sus gobiernos. La mejor forma de representar estos tres factores causales conducentes a esos resultados es por medio de las vulnerabilidades sociales, las fragilidades estatales e institucionales y los factores acelerantes. Por lo tanto, la identificación de la naturaleza del problema en la raíz, sus nefastas consecuencias y los factores causales y sus relaciones son fundamentales para cualquier análisis serio. Esto nos permite enmarcar la deliberación y crear una guía para futuros enfoques, lo cual permitirá convertir la deliberación en acción.

## Vulnerabilidades sociales

Las vulnerabilidades sociales son cuestiones que afectan a las sociedades de una manera desfavorable y desigual y crean dificultades para la ciudadanía y, en particular, para los jóvenes y las mujeres. Su existencia en una zona aumenta la vulnerabilidad a la violencia y a la delincuencia. Las tendencias de

mayor violencia y delincuencia están intrínsecamente vinculadas a factores socioeconómicos, de manera que los ejemplos de esos factores son un importante punto de análisis para los enfoques sobre prevención. Las regiones afectadas por vulnerabilidades sociales o zonas de vulnerabilidad pueden variar desde regiones enteras hasta barrios específicos dentro

Hay numerosos ejemplos de vulnerabilidades sociales, muchas interconectadas, cada una de las cuales afecta varios aspectos de la sociedad y de la vida individual, como la exclusión social, la desigualdad de género, el subempleo, las numerosas poblaciones de jóvenes desvinculados y los siste-

mas educativos débiles. Si bien esta lista de ejemplos no es exhaustiva de manera alguna, destaca algunas de las vulnerabilidades más predominantes e importantes que enfrentan ciertas sociedades. También nos ayuda a entender su impacto social, particularmente en relación con la inseguridad, la democracia y la confianza.

## Fragilidades estatales e institucionales

Las fragilidades estatales e institucionales representan servicios, instituciones y mecanismos de apoyo ineficaces proporcionados por los Gobiernos, las comunidades, las ONG y aun el sector privado. Estos servicios y mecanismos de apoyo débiles o inexistentes empeoran y exacerban las vulnerabilidades puesto que es poca o nula la ayuda o la posibilidad de escapar que tienen las personas y sociedades que viven en zonas de vulnerabilidad. Las fragilidades estatales e institucionales refuerzan también la violencia y la delincuencia, la desconfianza y la insatisfacción con la democracia originada por políticas poco éticas. Las fragilidades no solamente representan servicios disfuncionales y ausentes, sino la falta de un sistema interconectado de infraestructura estatal entre esos

servicios. Sin una infraestructura integrada de servicios e instituciones, las personas corren el riesgo de pasar desapercibidas o de perderse en el “sistema”.

La imposibilidad que tiene el Estado de prestar y coordinar servicios y de garantizar la seguridad humana es una de las principales razones del crecimiento y de la continuación de las vulnerabilidades sociales. Las comunidades pobres esperan que las instituciones estatales les proporcionen seguridad, educación, servicios de atención de salud y oportunidades de empleo. Cuando los Gobiernos dejan de prestar esos servicios, la ciudadanía suele recurrir a alternativas ilegales o ilegítimas, como por ejemplo participar en la economía informal, tomar la justicia en sus propias manos o incluso recurrir a las pandillas para que hagan “justicia” y les ofrezcan protección.

## Factores acelerantes

Los factores acelerantes o lo que algunos pueden llamar factores desencadenantes son elementos específicos que fomentan la delincuencia y la violencia en una zona determinada que ya es una zona de vulnerabilidad y que es testigo de las fragilidades estatales e institucionales. Si bien las vulnerabilidades y las fragilidades llevan a una región al borde del abismo, los factores acelerantes son los que la empujan hasta hacerla caer.

Esto asegura una mayor probabilidad de tener mayores índices de delincuencia y violencia y una mayor vulnerabilidad a ellos y la consiguiente desconfianza e insatisfacción con respecto a la democracia. Entre los ejemplos de los factores acelerantes cabe citar la presencia de pandillas, la proliferación de armas de fuego, el abuso de las drogas o de las bebidas alcohólicas y el acceso a ellas, y aun la existencia de la economía informal.



## Conclusión

Por ende, la combinación de los tres factores causales da como resultado inseguridad, que se manifiesta en un creciente índice de delincuencia y violencia, debilidad de la democracia y falta de confianza. Sin embargo, aunque los tres factores deben estar presentes, los ejemplos específicos de cada variable determinan el tipo de delincuencia o de violencia, que puede comprender cualquier cosa desde un mayor índice de homicidios hasta robo, abuso intrafamiliar o aun delito cibernético. Cabe recalcar también que esta ecuación no es exclusiva de América Latina y el Caribe ni del mundo en desarrollo. Si existen los tres factores, se obtendrán los mismos resultados en cualquier sitio, desde los barrios marginados de Toronto hasta los de Tegucigalpa.

Sabemos cuál es el problema que enfrenta nuestra región, de manera que la principal finalidad de la ecuación es facilitar la comprensión necesaria del asunto, de dónde proviene y cómo se interrelaciona cada factor causal. Luego, esto permite abrir nuevas vías de deliberación pero también de acción. Al entender las causas fundamentales y la relación entre ellas se pueden formular nuevos enfoques con los que se intenta abordar los orígenes del proble-

ma. Esencialmente, esto conduce a un enfoque centrado en la prevención, puesto que es necesario prevenir tanto las vulnerabilidades sociales como las fragilidades del Estado y controlar los factores acelerantes. Al entender la situación se demuestra que la causa no es desesperada. Es posible reducir las fragilidades hasta convertirlas en fortalezas y revertir las vulnerabilidades. La vulnerabilidad social no es una condición permanente; es de naturaleza dinámica y, por lo tanto, se debe minimizar y revertir por medio del progreso social. Prevenir las fragilidades estatales e institucionales significa ampliar la capacidad de las instituciones y los servicios estatales, civiles y privados y asegurar que esas instituciones sean siempre éticas con el fin de mantener su legitimidad y la confianza en ellas depositada. Por otra parte, los factores acelerantes exigen la aplicación de la ley y la legislación.

También se necesita formular una estrategia de comunicaciones sólida y ética para este nuevo enfoque. No debemos dar la impresión de que defendemos alguna forma de impunidad ni podemos ser excesivamente críticos de la policía y otros organismos del orden que han pasado décadas siguiendo un conjunto de reglas diferente. Este nuevo enfoque debe ser inclusivo al traer un conjunto diverso de actores que puedan contribuir y tal vez asumir la titularidad de los nuevos escenarios.

Además, los programas de prevención deben enfocarse en la representación desproporcionada de los jóvenes y las mujeres en las estadísticas de delincuencia y violencia de la región, puesto que los más vulnerables a tales problemas son quienes más ayuda necesitan. Por lo tanto, es preciso crear entornos seguros para los jóvenes, y las escuelas no deben convertirse en ámbitos de delincuencia. Es necesario introducir programas alternativos que despierten interés para atraer a los jóvenes, evitar que participen en la delincuencia y abordar las vulnerabilidades sociales que más los afectan. También se necesita que los Estados Miembros presten renovada atención a un enfoque mejor equilibrado para abordar el asunto, que deje de ser reactivo para convertirse en preventivo. Además,

todos los actores pertinentes deben participar puesto que solo tendrá éxito un enfoque multidimensional y multisectorial, con los Gobiernos, las ONG, la sociedad civil, la empresa privada, las organizaciones comunitarias y los particulares.

Al reconocer y entender la relación causal entre los tres factores podremos evitar y revertir sus resultados. Solamente por medio de focalización en los puntos candentes y los más vulnerables, la prevención de vulnerabilidades y fragilidades y el control de los factores acelerantes será posible reducir la delincuencia y la violencia, reafirmar la confianza y restablecer las democracias sólidas. Necesitamos mantenernos optimistas y seguir luchando por acabar con la delincuencia y la violencia, y continuar nuestra búsqueda de un futuro pacífico, democrático y seguro. ■

## Referencias

- Casas-Zamora, Kevin. (13 de diciembre de 2010). Latin America's Hour of Optimism: On the Results of Latinobarómetro 2010. Brookings. Tomado de <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/12/13-latin-america-poll-casaszamora>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2014.
- Casas-Zamora, K., Muñoz-Pogossian, B. y Vidaurri, M. (2014). Reflections on Political Inequality in the Americas. En *Inequality and Social Inclusion in the Americas*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.
- Cure Violence. (2015). The Model. Tomado de <http://cureviolence.org/the-model/the-model/>. Fecha de consulta: 4 de marzo de 2015.
- Duarte, P. y Blackwell, A. (2014). Violence, Crime, and Social Exclusion. En *Inequality and Social Inclusion in the Americas*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.
- Dudley, Steven. (Julio de 2014). Criminal Evolution and Violence in Latin America and the Caribbean. InSightCrime. Tomado de <http://www.insightcrime.org/news-analysis/evolution-crime-violence-latin-america-caribbean>. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2014.
- Foro Económico Mundial. (2014). Global Agenda Councils: Outlook on the Global Agenda 2015. Tomado de <http://reports.weforum.org/outlook-global-agenda-2015/>. Fecha de consulta: 12 de enero de 2015.
- Foro Económico Mundial. (2013). The Global Competitiveness Report 2013-2014. Tomado de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf). Fecha de consulta: 12 de enero de 2015.
- Gini Back in the Bottle: An Unequal Continent is becoming less so. (Octubre de 2012). The Economist. Tomado de <http://www.economist.com/news/special-report/21564411-unequal-continent-becoming-less-so-gini-back-bottle>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2014.

- Holder, Eric. (13 de julio de 2010). Attorney General Eric Holder Speaks at the Project Safe Neighborhoods Annual Conference. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Tomado de <http://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-eric-holder-speaks-project-safe-neighborhoods-annual-conference>. Fecha de consulta: 4 de marzo de 2015.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP), AmericasBarometer, Vanderbilt University. (2014). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer. Tomado de [http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V3\\_revised\\_120114\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_120114_W.pdf). Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2014.
- López, J. y Perry, G. (Febrero de 2008). Inequality in Latin America: Determinants and Consequences. Banco Mundial. Tomado de <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4504>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2014.
- OEA. (2013). Informe “El Problema de las Drogas en las Américas”. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.
- OMS. Violence Prevention Alliance (VPA). (2015). The public health approach. Tomado de [http://www.who.int/violenceprevention/approach/public\\_health/en/](http://www.who.int/violenceprevention/approach/public_health/en/). Fecha de consulta: 4 de marzo de 2015.
- Panorama General de la Pobreza (7 de octubre de 2014). Banco Mundial. Tomado de <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>. Fecha de consulta: 12 de enero de 2015.
- Parkinson, C. (21 de abril de 2014). Latin America is World's Most Violent Region. Naciones Unidas. Tomado de <http://www.insightcrime.org/news-analysis/latin-america-worlds-most-violent-region-un>. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2014.
- PNUD. (2013). Regional Human Development Report 2013-2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America. Tomado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/IDH-AL-ExecutiveSummary.pdf>. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2014.
- Roeder, O., Eisen, Lauren-B. y Bowling, J. (12 de febrero de 2015). What Caused the Crime Decline? Center Brennan para la Justicia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York. Tomado de [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/What\\_Caused\\_The\\_Crime\\_Decline.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/What_Caused_The_Crime_Decline.pdf). Fecha de consulta: 4 de marzo de 2015.
- Spence, Michael. (29 de julio de 2014). Are we entering a new age of insecurity?. Foro Económico Mundial. Tomado de <https://agenda.weforum.org/2014/07/economic-growth-insecurity-global-geopolitics-michael-spence/>. Fecha de consulta: 12 de enero de 2015.
- Tsounta, E. y Osueke, A., (2014). What is Behind Latin America's Declining Income Inequality? FMI. Tomado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14124.pdf>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2014.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE

Con la contribución del Gobierno de Suiza a través de la COSUDE

**CEDOH**  
Centro de Documentación de Honduras