

Violencia, delito y exclusión social

Adam Blackwell*

Paulina Duarte**

En las últimas décadas la región de las Américas ha experimentado considerable progreso en materia de democracia y desarrollo humano, pero sigue estando asediada por problemas como la pobreza y la desigualdad, un escaso acceso a una educación inclusiva y a servicios integrales de cuidado de la salud, y un insuficiente acceso a la justicia. Pese a los esfuerzos desplegados por los Estados Miembros para hacer frente a esos problemas, es mucho lo que queda por hacer para poner a todos los ciudadanos en condiciones de participar significativamente en las sociedades en las que viven. De hecho, esos problemas siguen privando a muchas personas de un pleno acceso a las esferas económicas, sociales y/o políticas de sus comunidades, dejándolas en una situación de desventaja y exclusión social. En su más amplio sentido, por exclusión se entiende la remoción de *“alguien de un lugar; el hecho de expulsarlo, rechazarlo o privarlo de oportunidades”*.

La exclusión social está vinculada con muchos de los problemas suscitados por las actividades delictivas y con los hechos de violencia que están presentes en nuestra región, incluidos los altos niveles de homicidios, secuestros y otros delitos, y con cifras desproporcionada de encarcelamientos. En tales circunstancias la exclusión social se convierte en una modalidad de violencia estructural y cultural que impide la realización individual de miles de personas. Esa violencia estructural

afecta desproporcionadamente a los miembros más vulnerables de la sociedad, tales como las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. Los integrantes de grupos delictivos y bandas organizadas suelen haber respondido a las políticas gubernamentales de severa represión del delito reclutando jóvenes y haciéndolos participar en sus actividades delictivas.

Para elaborar iniciativas eficaces y sostenibles de prevención de la violencia encaminadas a hacer frente al problema de la exclusión social, nosotros, en la OEA, recomendamos un enfoque multidimensional. A través de ese tipo de enfoques se procura lograr que todos los interesados en situación de riesgo (en especial los jóvenes) sean tenidos en cuenta y puedan participar activamente en la elaboración de políticas y programas. Para hacer frente a la exclusión social es imprescindible asegurar que nuestras políticas y programas den acceso a los jóvenes, por lo cual en la esfera de la seguridad pública debemos diseñar, administrar y aplicar políticas para jóvenes y ejecutadas por jóvenes.

1. EXCLUSIÓN SOCIAL Y VIOLENCIA ESTRUCTURAL

La seguridad humana significa que 'la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.¹ Cuando hablamos de exclusión social en el contexto de nuestro Hemisferio, y de su relación con la seguridad, nos estamos refiriendo a un proceso de exclusión que se convierte en violencia estructural. Dentro de las modernas sociedades de consumo la exclusión social puede reducir significativamente los bienes, servicios y oportunidades que las personas necesitan para desarrollar plenamente su potencial hasta el punto en que su propia condición de ciudadanos corre riesgo. Por ese motivo, la exclusión social afecta a la seguridad humana.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.*
Internet: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Cuando las personas socialmente excluidas ven desaparecer potenciales oportunidades, o cuando la brecha que separa sus propias duras realidades con las de otros miembros de la sociedad sigue creciendo, algunas reaccionan perpetrando actos de violencia y delitos. La violencia influye negativamente sobre el nivel de desarrollo humano en un país y sobre la capacidad del Estado de proporcionar bienes y servicios públicos. En un estudio del Banco Mundial se concluyó, notablemente, que en promedio la reducción de la pobreza en países afectados por altos niveles de violencia es casi un punto porcentual inferior a la de los países no afectados por la violencia.² Como indican las conclusiones de ese estudio, la violencia genera una mayor desigualdad y exclusión social (Anexo 1), que como ya se señaló dan lugar a más violencia y delitos. La exclusión social provoca, por lo tanto, un círculo vicioso de escasas oportunidades, delito y violencia.

Otras estadísticas revelan el alcance e impacto que la violencia estructural ha suscitado – y sigue suscitando – en nuestros países, en donde 200 millones de personas han sido víctimas de algún delito. Por ejemplo, más de 3,6 millones de habitantes de este hemisferio están encarcelados, y a nivel mundial 11 de los 15 países que registran las más altas tasas de encarcelamiento son Estados Miembros de la OEA.

Quizá mayor preocupación merece el número de menores actualmente encarcelados en las Américas, que es de 124.360. El hecho de que casi el 30% de quienes están tras las rejas – más de un millón de personas—hayan sido inculpados de delitos relacionados con drogas pone de manifiesto algunas de las consecuencias de este flagelo y el impacto que éste suscita en las sociedades de las Américas.³

Además del mencionado estudio del Banco Mundial, en muchos otros estudios se ha hallado una relación entre la exclusión social, violencia y delito, lo que parece indicar que atender el primero de esos problemas

2 Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*. Estados Unidos: Grupo del Banco Mundial, 11 de abril de 2011. Internet. <http://www.contexto.org/pdfs/BMdesarrllmundial2011Overview.pdf>

3 Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano de Seguridad Pública 2010*. Portal de Internet. www.alertamerica.org

podría atenuar los otros dos. Por ejemplo, los países con bajas tasas de homicidio logran mayores y más rápidas mejoras en desarrollo humano que los países con altas tasas de ese delito. Específicamente, en los países que en promedio registran altas tasas de homicidio la probabilidad de que mejoren su posición en el Índice de Desarrollo Humano es 11% mayor que la de los países con tasas de homicidio más elevadas. Además, los países que registran altas tasas de ese delito están estadísticamente asociados con un avance más lento hacia la consecución de los siguientes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): erradicación de la pobreza extrema, desempleo juvenil y hambre (ODM 1); aumento de las tasas de educación primaria (ODM 2) y reducción de las tasas de mortalidad infantil y de nacimientos entre adolescentes (ODM 4 y ODM 5). A esto se agrega el hecho de que en la *Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada* se señaló que más altos niveles de desarrollo tienden a estar asociados con menores niveles de homicidio y violencia. Específicamente, los países que registraron niveles proporcionalmente menores de desigualdad de ingresos y desempleo registraron también niveles relativamente bajos de homicidio y violencia. Los niveles de desarrollo humano y de ingresos más bajos de todos se dieron, en cambio, en países que registraron niveles altos y muy altos de violencia; en especial de violencia armada.⁴

Vale la pena señalar que no todas las personas se ven afectadas en igual medida por los procesos de exclusión social, violencia y delito. Algunos grupos sociales –incluidos jóvenes, pueblos indígenas, grupos de LGBT y minorías visibles-- muestran una especial propensión a estar vinculados, en calidad de víctimas o de perpetradores, con contextos de violencia y delito en virtud de procesos de exclusión social.

Hace diez años, dadas esas inquietantes tendencias, los Estados Miembros de la OEA propusieron una visión multidimensional de la seguridad. En virtud del enfoque propuesto se recomendaba la ampliación

4 Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. *Mayor violencia armada, menor desarrollo. Examen de la relación entre violencia armada y logro de los ODM*. Ginebra: Small Arms Survey, 10 de septiembre de 2010, págs. 4-5. Internet: http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/MDG_Process/MoreViolenceLessDevelopment.pdf

del concepto y el enfoque tradicionales en materia de seguridad, adoptando un concepto de seguridad no limitado a la noción de la seguridad del Estado, sino que ubicara enfoques integrados, el bienestar personal y resultados positivos en el centro de nuestros objetivos comunes, dando cabida a “amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.⁵ Como resultado, en 2005 el Secretario General, José Miguel Insulza, creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional, que desde entonces se ha propuesto implementar el nuevo paradigma de seguridad en el Hemisferio fortaleciendo el diálogo entre partes interesadas, logrando una cooperación eficaz, facilitando la transferencia de conocimientos, proporcionando asistencia técnica y brindando respaldo para el intercambio de prácticas promisorias en la esfera de la seguridad multidimensional.

2. DELITO Y VIOLENCIA EN LA REGIÓN: PANORAMA GENERAL ESTADÍSTICO

La relación entre violencia, pobreza, desigualdad, injusticia y Estado de derecho ha sido objeto de estudios en profundidad realizados por comunidades académicas, gobiernos y organismos internacionales. En las Américas, datos estadísticos disponibles respaldan la hipótesis de que los países con más bajos niveles de delitos violentos son los que registran más altos niveles de desarrollo y menor desigualdad de ingresos.

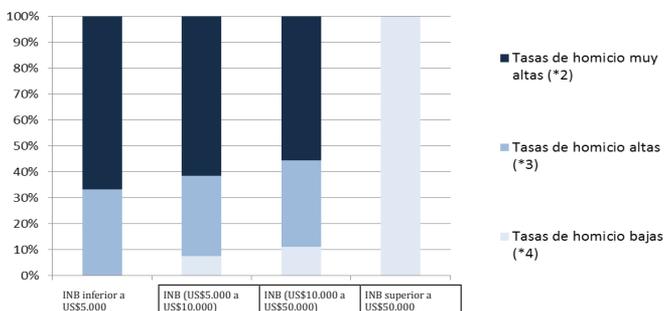
No obstante, la búsqueda de datos estadísticos que puedan demostrar una relación definitiva entre violencia, delito y exclusión social se ve confrontada con problemas prácticos y metodológicos. La mayor parte de los datos oficiales carecen de periodicidad y en muchos casos son meras reseñas de hechos declarados (registros administrativos), lo que hace que esos datos correspondientes a la región representen tendencias temporales que no admiten comparaciones. No obstante, es posible reunir

5 Organización de los Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003* México: Conferencia Especial sobre Seguridad, 28 de octubre de 2003. Internet: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

suficiente información estadística a partir de una combinación de registros administrativos y encuestas de víctimas, para proponer un enfoque aproximado a la relación que existe entre violencia y exclusión social.

En la Figura 1 se presenta la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en una población y su relación con niveles de pobreza. El gráfico mide la pobreza en términos de INB per cápita (el ingreso de un país, en dólares estadounidenses dividido por el número de sus habitantes). El INB per cápita está estrechamente vinculado con otros indicadores que miden el bienestar económico y social de un país y de su población; por ejemplo, las personas que habitan países con un INB más alto tienden a tener una mayor esperanza de vida, mejores índices de alfabetismo, acceso más expedito al agua potable, menores tasas de mortalidad infantil y, como lo muestra la Figura 1, menos homicidios.

Cuadro 1. Países de las Américas (33 países). Porcentaje de homicidios según el ingreso nacional bruto per cápita. 2012 (*1)



Fuente: OEA, Observatorio Interamericano de Seguridad, 2014 y Banco Mundial. 2014

Notas: (*1) INB per cápita es el Ingreso Nacional Bruto, convertido en Dólares Americanos y, usando el método atlas del Banco Mundial, es dividido por la población de mitad de año. (*2) Tasas de homicidios muy altas son aquellos países con tasas iguales o superiores a la tasa de homicidio de las Américas, que para el 2012 era de 16.5 homicidios por cada 100.000 habitantes. (*3) Tasa de homicidios altos son aquellas tasas que están entre las tasas a nivel global (6.8 por 100.000 habitantes) y la tasa de las Américas. (*4) Tasas de homicidios bajas son aquellas que están por debajo del nivel mundial.

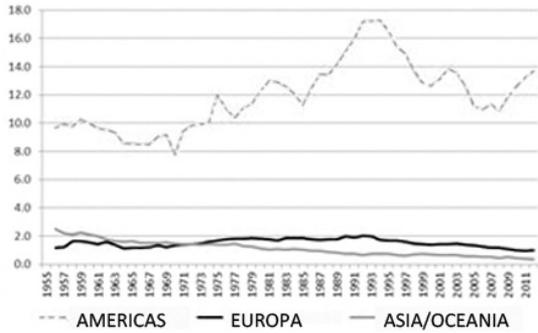
Entre 2000 y 2013 más de cuatro millones de habitantes del Hemisferio fallecieron de muerte violenta (provocada por homicidios dolosos y culposos, accidentes de tránsito y suicidios). Tan sólo en 2012 se registraron un total de 145.000 homicidios en los 35 países de las Américas, lo que representa más de cuatro homicidios por día. La tasa media de homicidios en el Hemisferio Occidental (16,5 por cada 100.000 habitantes en 2012) es cinco veces mayor que la de Europa o Asia (Figura 2) y mayor que la tasa global mundial de homicidios (6,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012).⁶ En las últimas cuatro décadas el número de homicidios ha seguido oscilando en torno a la cifra de 150.000 por año.

Aunque en la última década las tasas de homicidio se mantuvieron estables en el Hemisferio tomado en conjunto, algunos de los países experimentaron cambios significativos en la esfera interna; por ejemplo los del Triángulo Septentrional de América Central y algunos países de América del Sur y del Caribe.⁷

6 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014. Internet: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

7 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina." Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Noviembre de 2013. Internet: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano sobre Seguridad Pública 2013*. Portal de Internet: www.alertamerica.org

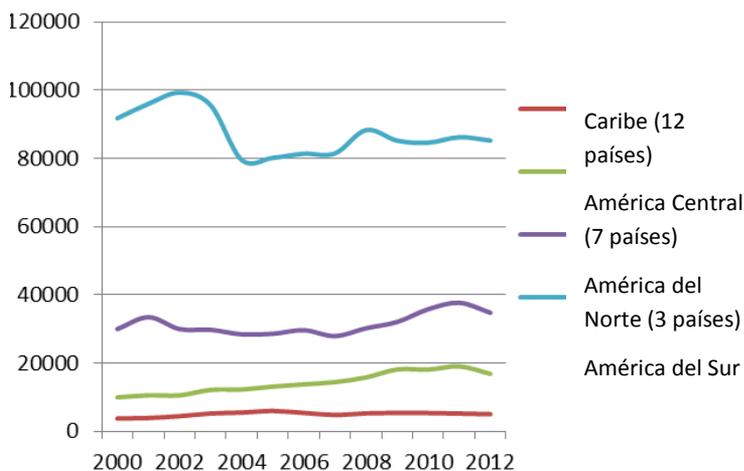
Cuadro 2. Homicidios: Tendencias por región, 1995-2001



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA.

En las Américas un número significativo de homicidios ha estado vinculado con el crimen organizado, en especial el tráfico de armas y drogas, secuestros, tráfico de personas y asesinatos por encargo. Se dan también diferencias significativas a nivel subregional. En la mayor parte de América del Norte (salvo México) las tasas de homicidio experimentaron una significativa disminución. En América Central se ha venido dando desde 2007 un aumento sostenido de la tasa de homicidios, lo que ha hecho que en esa subregión se registre una de las tasas de más altas del mundo de ese delito (27 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012). En América del Sur la tasa de homicidios fue de alrededor de 22 por cada 100.000 habitantes, aunque las tendencias varían de un país a otro. El análisis de los datos nacionales sobre homicidios revela una migración de las modalidades de crimen organizado hacia las subregiones del Hemisferio en que la fragilidad institucional no representa una amenaza tan grave para esas actividades delictivas.

Cuadro 3. Subregiones: Cifra total de homicidios 2000-2012



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA.

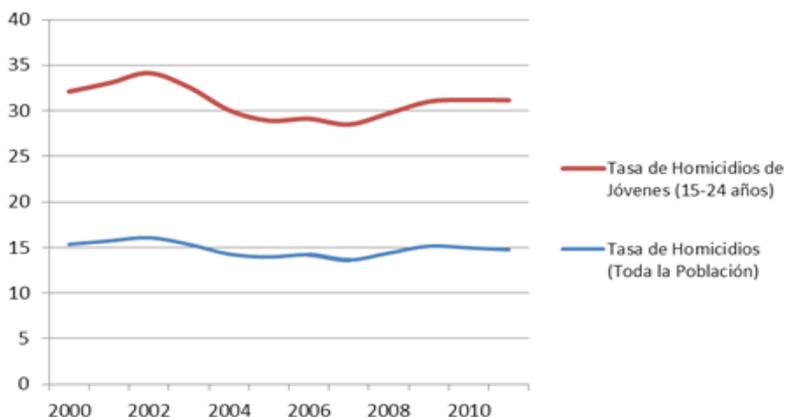
Entre los varones de 15 a 24 años de edad de las Américas la tasa de homicidios es más de dos veces más alta que en la población en general (Figura 4). En Sudamérica y el Caribe entre las personas de 15 a 24 años de edad se da una tasa de homicidios tres veces mayor que en la población en general.⁸ Los jóvenes de la llamada generación “ni-ni” (que *ni estudian ni trabajan*) son las principales víctimas de homicidios en el Hemisferio.

La alta incidencia de jóvenes que son asesinados en las Américas parece indicar también la existencia de un vínculo entre asesinatos cometidos por bandas y grupos criminales organizados. Las estadísticas indican que el grupo social y de edades más afectado por los altos niveles de violencia letal característica de la región es el de los jóvenes; en especial los que son socialmente excluidos y con bajos niveles de movilidad social. Las estadísticas existentes sobre el número de jóvenes involucrados en hechos de violencia letal revelan que esas personas suelen ser perpetradores y víctimas. De hecho, las principales víctimas de la mayoría de los delitos de violencia (homicidios) son varones jóvenes que viven en situaciones socioeconómicas de exclusión, y en la mayoría de los

8 Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano de Seguridad Pública*, 2014. Portal de Internet. www.alertamerica.org.

casos los perpetradores de esos delitos de violencia provienen del mismo grupo social. Las mujeres, por otra parte, figuran desproporcionadamente entre las víctimas de sus compañeros y suelen ser víctimas de homicidios relacionados con violencia doméstica.⁹

Cuadro 4. Región de las Américas: Tasa de homicidios correspondiente a la población en general y a los jóvenes (personas de 15 a 24 años de edad). 2012



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA.

Tabla 1: Crecimiento de la población privada de la libertad (PPL) 2000-2012

	Total población encarcelada	Tasa por 100.000 habitantes	PPL 15-24 años	Niños y niñas privados de la libertad
América	39.5%	36.2%	54.2%	10.0%
Caribe	84.5%	60.1%	27.8%	34.2%
América Central	101.9%	58.4%	131.5%	93.8%
América del Norte	22.0%	5.0%	3.0%	57.6%
América del Sur	116.0%	78.3%	13.0%	92.4%

9 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014.

Otras estadísticas que vale la pena señalar son las relacionadas con las cárceles. Por su propia naturaleza, las cárceles constituyen un instrumento de exclusión sancionado por la ley, pero esa exclusión es concebida como temporal, para la aplicación de un castigo específico durante determinado período de tiempo. No obstante, se ha demostrado que más allá de los efectos a corto plazo de la pena de reclusión, las cárceles suscitan considerables consecuencias a mediano y a largo plazo, que no sólo afectan al recluso, sino también al entorno familiar y social al que ellos retornan una vez cumplida su pena.

La ruptura con el mundo en general, que constituye una parte inevitable de la reclusión, hace aún más difícil reingresar a la sociedad y volver a vivir positivamente en su seno. Dadas las condiciones actualmente imperantes en la mayoría de las cárceles y los sistemas carcelarios de la región, la propia cárcel perpetúa o asegura la exclusión de la persona del contexto social y familiar al que se pretende que se reintegre. En ese contexto observamos un considerable aumento de la población carcelaria en todas partes de la región (tanto en cifras agregadas como expresado en número de reclusos por cada 100.000 habitantes). Esa tendencia afecta en especial a personas jóvenes y a mujeres, que van a prisión a edades cada vez más tempranas. Las altas tasas de reincidencia entre los jóvenes (personas de 15 a 24 años de edad) revelan el fracaso de muchas cárceles y sistemas carcelarios como medio de promover la reintegración social, y llevan a pensar que las cárceles contribuyen, por el contrario, a perpetuar el ciclo de exclusión.

El fenómeno de la globalización ha generado una mayor prosperidad y un más alto nivel de vida en muchas partes del mundo, pero ha intensificado el nivel y la percepción de la exclusión social que afecta a otras regiones y sectores sociales. Además, el más amplio acceso a los medios y a la conectividad electrónica ha agravado el riesgo de un aumento aún mayor de la exclusión, ya que “[adquirir esas tecnologías]

suele considerarse como la principal vía de integración social, mientras que no poseerlas se interpreta como una forma de exclusión.”¹⁰

Al mismo tiempo los problemas del delito y la violencia, que hace algunos años se abordaban a nivel nacional o subregional, han evolucionado hasta convertirse hoy en fenómenos mundiales. La tecnología confiere a la actividad delictiva en el Hemisferio mayor movilidad, flexibilidad y capacidad de generar amenazas. Esto hace que las entidades delictivas organizadas utilicen cada vez en mayor medida la conectividad mundial en su provecho. La permeabilidad de las fronteras nacionales, la disminución de las restricciones al comercio internacional y la modernización de los sistemas financieros y las telecomunicaciones proporcionan a las organizaciones delictivas mayores oportunidades para ampliar sus operaciones más allá de fronteras naciones. Esto ha hecho que la región se haya vuelto cada vez más vulnerable a actividades ilegales, como las de tráfico de drogas, armas y seres humanos, violencia de bandas y otras actividades delictivas. En ese contexto, el uso de la tecnología por las organizaciones delictivas y la facilidad con que ella puede usarse para facilitar la violación de las leyes agrava los perjuicios económicos y sociales que pueden suscitar esas actividades.

Vale la pena señalar también que el comercio ilícito y el crimen organizado son obstáculos significativos para el crecimiento económico, ya que dificultan las operaciones mercantiles legítimas, afectan a las cadenas mundiales de suministro, agotan los recursos naturales y comprometen la estabilidad del mercado. La promoción del crecimiento económico mundial y la equidad a que da lugar la libertad de comercio, así como el papel de la inversión y de las comunicaciones como motores del crecimiento no serán eficaces si no se combate la corrupción, el tráfico ilícito y la delincuencia organizada transnacional.

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2013-2014. “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.” Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, noviembre de 2013

3. EXCLUSIÓN SOCIAL, VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD: EL IMPACTO EN LAS MUJERES, LOS JÓVENES Y LAS MINORÍAS ÉTNICAS

La pobreza, la falta de oportunidades y la falta de acceso a la educación ponen a mujeres y niñas en situaciones vulnerables y hacen de ellas objetivos fáciles de reclutamiento para actividades delictivas. De hecho, las mujeres con bajos niveles socioeconómicos y educativos figuran entre los miembros más vulnerables de la sociedad en cuanto a posibilidad de que sean llevadas a participar en operaciones delictivas como victimarias o como traficantes. Un fenómeno preocupante es el aumento de su participación en el narcotráfico (lo que en muchos países hace que constituyan más del 50% de la población carcelaria femenina). Su participación en cadenas ilegales de distribución, junto con el aumento del consumo personal y el consiguiente deterioro de su bienestar físico, fisiológico y emocional, han ido en detrimento de sus oportunidades de desarrollo, con el consiguiente aumento de la probabilidad de que caigan en el círculo vicioso de la violencia relacionada con la actividad delictiva.

El sesgo de género queda claramente de manifiesto en los datos sobre violencia, si bien es frecuente que la violencia que afecta a las mujeres en el Hemisferio pase desapercibida. Entre las principales formas de esa violencia figuran la violencia doméstica, la violencia sexual perpetrada por sus parejas (incluidos el abuso y el acoso sexual en los lugares de trabajo), los femicidios, el tráfico de personas, el tráfico ilícito, la explotación sexual y la violencia institucional.¹¹

Los datos más recientes de que se dispone hasta la fecha en relación con la prevalencia contra la mujer indican que, a escala mundial, el 35% de las mujeres ha experimentado violencia en el noviazgo o violencia sexual en algún momento de su vida. Además, las estadísticas indican

11 Ídem.

que el 38% de las mujeres asesinadas son ultimadas por sus parejas.¹² Reducir o eliminar ese ciclo de violencia y asesinatos dependerá de que se reduzca la vulnerabilidad económica y social de las mujeres, lo que a su vez requerirá esfuerzos especiales del Gobierno y de la sociedad civil en las esferas de seguridad, educación, empleo, salud, desarrollo equitativo de zonas rurales, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, así como fortalecimiento de la cooperación interinstitucional.

Análogamente, los países de las Américas que recopilan estadísticas sobre delitos cometidos contra miembros de minorías étnicas han informado que la minorías están desproporcionadamente representadas en las estadísticas de delitos y en el sistema judicial (como perpetradores y como víctimas), tendencia que sigue aumentando. Para ilustrar este punto cabe considerar las siguientes estadísticas:

- Entre los varones afroamericanos en los Estados Unidos, así como los afrobrasileños en Brasil, que no han completado el ciclo escolar es mayor la probabilidad de que terminen encarcelados que la de que obtengan empleo estable.
- En las Américas hay actualmente más afroamericanos en prisión que los esclavos que hubo en el siglo XIX.
- Aproximadamente el 13% de la población estadounidense es de origen afroamericano, pero ese grupo está representado en un 40% en la población carcelaria.
- Los afroamericanos y los hispánicos están representados en un 60% en la población carcelaria de los Estados Unidos, pese al hecho de que ambos grupos sumados representan aproximadamente el 30% de la población nacional.
- Los datos del censo confirman una gran disparidad racial: el grupo de las personas que se autoidentificaron como

12 *Organización Mundial de la Salud. "Violencia contra la mujer: violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer," Nota Descriptiva No. 239. Centro de Prensa, octubre de 2013. Internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/>*

afroamericanos está representado en la población carcelaria en proporción casi seis veces mayor que el de las personas que se identificaron como caucásicos.

- Desde el punto de vista nacional, a los afroamericanos les corresponde el 26% de las detenciones de infractores juveniles, el 44% de los jóvenes detenidos y el 58% de los jóvenes reclusos en prisiones estatales.¹³
- Si las actuales tendencias persisten, casi el 70% de los varones jóvenes afroamericanos estarán en prisión en algún momento en el término de su vida.¹⁴ Para esas minorías étnicas ir a la cárcel o a prisión se ha convertido casi en un hecho corriente, una triste realidad que cuestiona el progreso logrado en la era posterior al reconocimiento de los Derechos Civiles.
- En Brasil, la edad de la mayoría (el 74%) de los reclusos tienen entre 18 y 34 años de edad, son financieramente pobres, son afroamericanos y han alcanzado bajos niveles educativos. Más de la mitad (el 66%) de los presos de ese país no han completado la educación primaria.¹⁵
- Sólo el 4% de la población de Canadá es origen indígena, pero ese grupo está representado en un 20% en la población carcelaria.
- Una de cada tres mujeres reclusas en las cárceles federales es de origen indígena, y en los últimos 10 años el porcentaje

13 Oficina de Programas de Justicia. *Bureau of Justice Statistics (BJS)* Estados Unidos: Departamento de Justicia, 2014. <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=4987>.

14 Shelden, Randall. *Race and the Drug War*. Center on Juvenile and Criminal Justice, 2013. Internet: <http://www.cjcj.org/news/6226>.

15 Secretaría Nacional de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de segurança Pública, 2013* (National Secretariat for Public Security. *Anuario Brasileiro de Seguridad Pública 2013*). San Pablo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Internet: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>.

de mujeres aborígenes encarceladas aumentó casi un 90%.

- Aunque en Canadá las mujeres indígenas representan sólo el 6% de la población juvenil femenina, casi las mitad (el 44%) de las jóvenes encarceladas son indígenas.¹⁶
- Las minorías étnicas también corren mayor riesgo de ser víctimas de actos de violencia si viven en hogares con ingresos anuales inferiores a los de otros hogares.

La falta de perspectivas de mejorar sus condiciones de vida que padecen muchos grupos de jóvenes suele generar violencia y delitos, en especial, en las zonas urbanas, en que las personas se ven confrontadas con situaciones de exclusión social por falta de acceso a herramientas de desarrollo básicas, como la educación, lo que limita sus oportunidades de empleo por falta de aptitudes especializadas. A los jóvenes carentes de acceso a vías que les permitan lograr la inclusión, y desprovistos de perspectivas de un futuro exitoso, la violencia y el delito les facilitan el acceso a bienes y oportunidades de los que están legítimamente excluidos. Además la relación entre violencia y el contexto social en que ella está inserta genera una interacción viciosa y circular, en que los entornos violentos propician reacciones violentas de los jóvenes.

La elevada tasa de reclusión carcelaria que se registra en la región (una de las tasas más altas del mundo; en muchos de los países de la región se dan los mayores porcentajes de personas encarceladas en relación con la población) suscita otra consecuencia, a menudo invisible: familias en que uno o más de los padres están encarcelados. La falta de uno o más de los principales proveedores de cuidados agrava la dificultad de que sean satisfechas las necesidades de los niños y jóvenes, muchos de los cuales caen en el ciclo de violencia y delito.

Por esa razón, y como lo prueban las estadísticas, los jóvenes que constituyen la llamada generación *ni-ni* (de los que *ni estudian ni trabajan*) son las principales víctimas y perpetradores de homicidios en

16 *Statistics Canada*. Gobierno de Canadá; fecha de modificación del texto: 2014-05-09. Internet: <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/index-eng.htm>

el Hemisferio. Ante esa falta de inclusión buscan refugio asociándose con grupos que les dan una sensación de pertenencia. A los jóvenes que se encuentran en esas circunstancias les resulta sumamente atractivo formar parte de bandas, sean o no violentas.

En tales circunstancias, esas diversas formas de exclusión constituyen una amenaza para una futura gobernabilidad y para el sistema democrático; en ese sentido los jóvenes de las Américas pueden cumplir el papel de víctimas y simultáneamente de disruptores. Ello obedece a que los jóvenes constituyen “el grupo social y etario que sufre con más virulencia la crisis de expectativas -por la disociación entre escolaridad y empleo, entre alto consumo de imágenes y bajo consumo material, entre alto manejo de información y baja oferta de oportunidades- [...] puede resultar disruptiva en términos de convivencia social y democrática”, especialmente porque ello afecta a los ciclos de violencia y delito.¹⁷ Por el contrario, ampliar la participación e intervención de los jóvenes en los procesos sociales de educación, empleo, participación política, seguridad, etc. permitiría fortalecer los procesos democráticos y la seguridad en la región.

Por lo tanto, sólo se puede reducir la violencia provocada por la exclusión social si y cuando:

- A) El Estado realmente está en condiciones de proporcionar, gratuitamente y con seguridad, acceso universal a servicios básicos (asistencia y seguridad para el bienestar social), así como oportunidades de desarrollo a través de inversiones sociales;
- B) Es posible reducir la preponderancia y la magnitud de la actividad económica ilegal aplicando una legislación eficaz e inclusiva que no deje sin protección a ningún grupo social y haga de las políticas de protección una prioridad más alta.

17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Juventud e inclusión social en Iberoamérica (Youth and social inclusion in Latin America)*. Santiago de Chile: Organización Iberoamericana de Juventud, 2003. Internet: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/13879/LCR_2108_PE.pdf

Esa legislación debe elaborarse en contraposición con las medidas cada vez más punitivas que se han adoptado y que hasta la fecha han resultado ineficaces en el mediano y el largo plazo;

- C) Se garantiza el respeto de los derechos humanos, y
- D) Se presta atención específica al logro del objetivo de asegurar que los grupos y sectores sociales más afectados estén involucrados y en condiciones de participar.

En otros términos, la solución al problema de la inseguridad no reside necesariamente en elevar los niveles de seguridad (es decir en aumentar el número de agentes policiales u otros agentes de organismos de aplicación coercitiva de normas), ni en adoptar leyes más severas para combatir el delito. La solución consiste en dar preferencia a políticas públicas más inclusivas, que transformen los enfoques coercitivos en una seguridad de base comunitaria, confiriendo más importancia a las políticas de prevención que a los enfoques puramente punitivos.

Además, esas recomendaciones entrañan un desafío implícito: la necesidad de crear en los ciudadanos un conjunto de convicciones y actitudes que conduzcan a una observancia voluntaria de la ley. Esa cultura de legalidad requiere un Estado dotado de la capacidad de administrar sus procesos jurídicos en forma justa y eficaz, y al mismo tiempo la expectativa de que los ciudadanos ejerzan responsablemente sus libertades, y que además reconozcan que sus necesidades y derechos son similares a los de otros ciudadanos. Esa interrelación entre Estado y ciudadano conduce a un nuevo círculo virtuoso en que la activa participación de la población en los asuntos públicos se fortalece y genera la posibilidad de romper estructuras de violencia estructural.

4. LA JUVENTUD COMO FACTOR DE CAMBIO PARA ROMPER LA MODALIDAD DE EXCLUSIÓN, VIOLENCIA Y DELITO

Como se vio en las estadísticas anteriormente presentadas, así como en numerosos estudios referentes a exclusión social, violencia y delito en la región, los jóvenes constituyen uno de los grupos sociales más afectados. Este hecho, que debe concebirse como un problema para los Estados Miembros de la OEA, puede verse también como una oportunidad, para nuestros países, de esforzarse en crear y establecer políticas públicas que estén orientadas a hacer de los jóvenes uno de los factores clave para el cambio.

La contracara del problema de la exclusión social es la inclusión social; en especial, como hemos visto, la de los jóvenes, que son los más afectados por el hecho de estar desprovistos de procesos sociales como los de la educación, la vivienda, el cuidado de la salud, la participación política, etc., todo lo cual influye decisivamente en la cuestión de si los jóvenes se ven involucrados en modalidades de violencia y delito, como víctimas o como perpetradores. Lograr la inclusión de los jóvenes es, pues, un factor clave para cambiar de signo a las modalidades de violencia y delito en la región, y para dar sostenibilidad a las prácticas democráticas en el Hemisferio.¹⁸

Los jóvenes ocupan un lugar ambiguo: son a la vez destinatarios de políticas y agentes de cambio. Por una parte, se les ve como receptores pasivos de múltiples procesos sociales, incluidos los de educación, seguridad y participación política. Por otra parte, se concibe a los jóvenes como participantes estratégicos en materia de desarrollo de sociedades más seguras. En otros términos, al mismo tiempo que la sociedad “los confina a ser receptores de distintas instancias de formación y de disciplinamiento, por otro lado se difunde en los medios y en la escuela el mito de una juventud protagonista de los cambios y portadora de nuevos modelos de interacción social.”¹⁹

18 Ídem.

19 Ídem.

En ese contexto, la participación de los jóvenes en las políticas de seguridad pública debe ser transversal o intersectorial. Es necesario crear conexiones entre los que administran y aplican políticas públicas de seguridad y los propios grupos juveniles, y aumentar las oportunidades de participación juvenil en la generación de políticas de seguridad pública; en especial las que afectan directamente a los jóvenes. Ese enfoque requiere de la elaboración de programas y políticas juveniles a nivel local y en coordinación con ONG, grupos de voluntarios y otras entidades.

En el ámbito de los objetivos de seguridad los jóvenes suelen ser considerados como un problema, más que una solución, para las actividades relacionadas con la violencia. Estigmatizar a los jóvenes, en especial a los de bajos niveles de ingresos y educación, no hace más que exacerbar el problema y alimentar modalidades de exclusión social y cultural adversas, lo cual alimenta y fortalece la violencia estructural.

Además, los costos económicos y sociales de la violencia suelen ser mayores que el costo real de los programas de prevención o de reintegración social de los jóvenes. Deben adoptarse iniciativas de prevención de la violencia mediante la utilización de un enfoque más abarcativo para hacer efectiva la inclusión y la participación activa de todos los interesados en situación de riesgo -en primer lugar y principalmente los jóvenes que aún no se vean envueltos en actividades delictivas- en el proceso de lucha contra el delito y la violencia, y de prevención de los mismos. Las intervenciones basadas en la comunidad deben encaminarse a modificar los comportamientos sociales y manejarlos de modo de reducir todas las formas de violencia. Las intervenciones eficaces relacionadas con prevención que promuevan capacitación para jóvenes, un estilo de vida positivo y participación política reducirán la asociación de los jóvenes con delitos de violencia y con sus pares negativos.

En conclusión, reviste crucial importancia reconocer la capacidad de los jóvenes de romper por sí mismos el círculo vicioso de exclusión social, violencia y delito, y de promover una concepción positiva de los jóvenes como interesados eficaces y esenciales. Las políticas públicas relacionadas con la juventud deberían ser diseñadas, administradas y

aplicadas para y por jóvenes, a fin de adaptar a la realidad las herramientas utilizadas, asegurar una adecuada comprensión de las necesidades de los jóvenes y promover un compromiso sostenible con las actividades actuales y futuras.

5. EL PAPEL DE LA OEA

La Organización de los Estados Americanos no ha sido indiferente a los problemas referentes a la relación entre desigualdad, exclusión social e inseguridad. En la Conferencia Especial sobre Seguridad que se celebró en la Ciudad de México en 2003 la OEA definió el concepto de “seguridad multidimensional”, en que se tiene en cuenta el hecho de que la seguridad no puede ser concebida sino como la seguridad de la persona humana, y que ella, por lo tanto, puede verse amenazada por factores que no son independientes de la exclusión social y la desigualdad.

En la **Declaración sobre Seguridad en las Américas**, en que se abordan esos conceptos, se señala expresamente que “el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana...” Y se agrega que las condiciones de esa seguridad “mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre...”

La creación, en 2005, de la Secretaría de Seguridad Multidimensional dentro de la Secretaría General de la OEA, fue el resultado institucional de la Declaración sobre Seguridad en las Américas. En consonancia con esos principios, la Secretaría General también coordina y se desempeña como Secretaría Técnica del Mecanismo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos

y otros Materiales Relacionados; el Plan de Acción Hemisférico contra el Delito Organizado Transnacional; el Mecanismo Multilateral de Evaluación de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas; la Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas; la Reunión de Autoridades responsables de Políticas Penitenciarias y Carcelarias; la Reunión de Especialistas Forenses, y Grupos de Expertos sobre Reducción de la Demanda de Drogas, Lavado de Activos, Tráfico Marítimo y Sustancias Químicas Precursoras.

Análogamente, la OEA convoca los procesos vinculados con las Reuniones de Ministros de Justicia u Otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas. Esos foros permanentes de debate y acuerdo permiten a las más altas autoridades de gestión del cumplimiento de la ley y de seguridad pública identificar las causas más profundas de los problemas del delito y la violencia en el Hemisferio y generar consenso y actividades coordinadas para hacer frente a ese desafío.

En su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, que tuvo lugar en San Salvador en junio de 2001, la Asamblea General emitió la *“Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas”*, en la que se pone de manifiesto específicamente la voluntad de los países de hacer frente a la inseguridad mediante políticas públicas centradas en los las personas, prestando atención a los diversos orígenes del problema y dando cabida a la participación de un amplio grupo de interesados. En su cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones la Asamblea General adoptó asimismo la *Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas”* y la resolución *“Promoción de la Seguridad Hemisférica: un enfoque multidimensional”*. El objetivo de ambos documentos, así como el compromiso manifestado por los Estados de las Américas, consiste en promover políticas eficaces tendientes a hacer efectiva la seguridad de su población desde la perspectiva de la seguridad de la persona humana y al mismo tiempo hacer frente a las diversas causas de la inseguridad, incluidas la desigualdad y la exclusión social.

En una reseña de la labor realizada por la OEA para hacer frente al tema de seguridad desde una perspectiva que sea multidimensional y al mismo tiempo dé respuesta a la evolución de ese fenómeno dentro de la realidad en nuestra región no puede dejar de incluirse el “Informe sobre el Problema de la Droga en las Américas”, publicado por la Secretaría General en 2013, que fue preparado a solicitud de los Jefes de Estado en la Sexta Cumbre de las Américas. En ese informe se señaló, en esencia, que el problema de las drogas es complejo y abarca diversos aspectos, y que requiere un enfoque equilibrado en materia de salud pública, y políticas flexibles encaminadas a buscar soluciones, las cuales, sin bien de naturaleza colectiva, tengan en cuenta la diversidad de nuestros países y las diferentes necesidades que cada uno de ellos tiene en relación con el problema de las drogas. El informe brindó un punto de partida para importantes deliberaciones en relación con el problema de las drogas en el Hemisferio, y se ha convertido en un importante punto de referencia para un debate más amplio.

ANEXO 1: RELACIÓN ESTADÍSTICA ENTRE DELITO Y DESIGUALDAD

En el cuadro siguiente se trata de presentar la relación entre delito y exclusión social. Las variables utilizadas con el coeficiente de Gini, el porcentaje de la población formado por las personas de 18 a 24 años de edad, y de los niños (varones y mujeres) que no asisten al colegio. Como variables para medir el delito utilizamos las tasas de homicidios y hurtos correspondientes a 2000-2012. En las estimaciones iniciales identificamos una relación positiva entre el coeficiente de Gini y la tasa de homicidios. En las Américas, si el coeficiente de Gini se reduce un punto porcentual, la tasa de homicidios se reduce un 35%. Si incluimos en ese cálculo la población de jóvenes que no asisten a clases, el coeficiente se incrementa en 0,08 puntos, lo que indica una disminución del 40%. Estimaciones en que se usó la tasa de hurtos confirmaron la existencia de una relación positiva con el coeficiente de Gini. Por ejemplo, cuando se incluye la población de jóvenes que no asisten al

colegio los resultados arrojan un aumento del 30% de los hurtos. Cuando se incluyen todos los controles la cifra de homicidios aumenta un 50%.

De hecho, para los países se da una relación positiva entre niveles de desigualdad y tasas de homicidios y hurtos. Los datos parecen demostrar que en la región los programas de reducción de la violencia deben ser acompañados por la reducción de los niveles de desigualdad entre los países.

Cuadro 1: Relación estadística entre delito y desigualdad en las Américas, 2000-2012.

VARIABLES	Tasa de homicidios			Tasa de hurtos		
GINI	0.00707***	0.00804***	-0.00233	0.0555*	0.0624**	0.101***
	(0.00174)	(0.00175)	(0.00222)	(0.0285)	(0.0262)	(0.0360)
Porcentaje de hurtos			0.0458***			-0.163
			(0.00671)			(0.104)
Porcentaje de niños que no asisten al colegio		0.0143***	0.0101***		-0.0939**	-0.0771**
		(0.00251)	(0.00240)		(0.0373)	(0.0387)
Constante	-0.00135	-0.00245***	-0.00542***	0.00248	0.00154	0.0110
	(0.000895)	(0.000895)	(0.000932)	(0.0144)	(0.0133)	(0.0146)
Observaciones	286	260	260	214	201	201
Errores estándar entre paréntesis			*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

*Secretario de Seguridad Multidimensional

**Directora del Departamento de Seguridad Pública