



12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general
14 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Tema 5 del programa provisional*
**Aplicación eficaz de las directrices de las
Naciones Unidas para la prevención del delito**

Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana

Documento de antecedentes**

Resumen

En el presente documento de antecedentes se ofrece un resumen de algunas tendencias importantes del crecimiento urbano y la delincuencia en las ciudades y de las prácticas y los instrumentos recientes de prevención del delito, y se exponen las razones por las que la comunidad internacional, los Estados miembros y las administraciones locales deberían prestar una atención mucho mayor a invertir en la prevención del delito en las zonas urbanas.

En el documento se describen algunos de los problemas que aquejan a las zonas urbanas, en particular a las megaciudades y las ciudades con altos índices de delincuencia, como la exclusión de algunos sectores de la población urbana, entre ellos los que viven en tugurios, las minorías, los grupos migrantes y las mujeres. Se destacan algunos logros y novedades recientes en la política y la práctica de prevención integrada del delito en las zonas urbanas, por ejemplo los enfoques participativos para integrar a los sectores de la población que están excluidos, así como los instrumentos y adelantos tecnológicos para la intervención estratégica, el aprendizaje y el fomento de la capacidad, y se dan ejemplos de buenas prácticas en la aplicación de las reglas y normas internacionales de prevención del delito.

* A/CONF.213/1.

** El Secretario General desea expresar su agradecimiento al Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad por la asistencia prestada en la organización del Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana.



De conformidad con los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y la Declaración de Bangkok sobre Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal, el presente documento de antecedentes contiene varias sugerencias para mejorar la prevención del delito en los entornos urbanos, así como para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica a nivel internacional, regional y local.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
Progresos realizados desde la celebración del 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	4
II. Los problemas de las zonas urbanas: las megaciudades y las ciudades con altos índices de delincuencia	7
A. El crecimiento de las megaciudades y los retos para los países en desarrollo	7
B. Las crecientes desigualdades sociales y espaciales	8
C. La experiencia de las ciudades y comunidades con altos índices de delincuencia	10
III. Exclusión, disturbios urbanos y minorías	11
A. Exclusión de los jóvenes y las comunidades migrantes	12
B. Seguridad de las mujeres	13
IV. Eficacia y sostenibilidad de la prevención del delito	14
A. Aplicación de las Directrices para la prevención del delito	14
B. Enseñanzas de las megaciudades y de las ciudades con altos índices de delincuencia ...	16
C. Inclusión a través de la participación de la sociedad civil	19
D. Incorporación de la perspectiva de género y seguridad de la mujer en las ciudades	19
E. Prevención proactiva y orientada a los problemas	21
V. Capacitación e instrumentos prácticos	21
VI. Conclusión	23

I. Introducción

1. En las reuniones preparatorias regionales del 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 y A/CONF.213/RPM.4/1) se formularon varias recomendaciones en relación con el Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana. Se destacó que para la prevención se requerían respuestas amplias y multisectoriales, no sólo del sector de la justicia penal sino también de los sectores de la planificación y el desarrollo urbanos, la salud, la educación, el empleo y el desarrollo social. Se prestó particular atención a la necesidad de encontrar formas de reducir el impacto de la delincuencia urbana y la victimización en las personas que viven en tugurios y zonas desfavorecidas y en las familias y los trabajadores migrantes, las minorías étnicas y las mujeres en particular, así como formas de aumentar las iniciativas de prevención para apoyar a los niños y a los jóvenes mediante programas de empleo, educación y reinserción. Se alentó enérgicamente a que se recabara la participación activa de los ciudadanos y del sector privado en las iniciativas de los gobiernos nacionales y las administraciones locales y a que se utilizaran enfoques participativos.

2. En los dos últimos decenios se ha acrecentado marcadamente la conciencia de que la prevención del delito debe ser parte integrante de las responsabilidades de las administraciones locales, nacionales y subregionales. Ello se refleja a nivel internacional en las numerosas resoluciones y recomendaciones dimanantes de los períodos de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal celebrados desde 1990.

3. La prevención del delito fue un componente importante del 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok del 18 al 25 de abril de 2005, en que se examinó un documento de antecedentes titulado “Seminario 3: Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con las zonas urbanas y la juventud en situación de riesgo” (A/CONF.203/11 y Corr.1). En la Declaración de Bangkok titulada “Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal” (resolución 60/177 de la Asamblea General, anexo), aprobada por el 11° Congreso, los Estados Miembros subrayaron la necesidad de considerar la posibilidad de adoptar medidas para prevenir la expansión de la delincuencia urbana, entre otras cosas mediante la mejora de la cooperación internacional y la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales en esa esfera, y afirmaron su determinación de prestar particular atención a la justicia de menores.

Progresos realizados desde la celebración del 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

4. Las Naciones Unidas han aprobado dos conjuntos de directrices normativas: las Directrices para la cooperación y asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo) y las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo, anexo). En su resolución 2005/22, el Consejo pidió a la Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que concediera la debida atención a la prevención del delito con miras a lograr un enfoque equilibrado entre esta prevención y las medidas adoptadas en la esfera de la justicia penal y a seguir desarrollando iniciativas de prevención del delito. En su 16° período de sesiones, la Comisión examinó un informe del Secretario General (E/CN.15/2007/11) que contenía un resumen de los resultados de un cuestionario enviado a los Estados Miembros sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas principalmente con la prevención del delito. En su resolución 2008/24, el Consejo recordó que la Asamblea General, en su resolución 62/175, había señalado la delincuencia urbana como una nueva cuestión de política. En la misma resolución, el Consejo alentó a los Estados Miembros a que integraran consideraciones relativas a la prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, a fin de abordar efectivamente las condiciones que pudieran dar lugar a la violencia y a la delincuencia. La UNODC ha elaborado recientemente instrumentos para ayudar a aplicar las reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención del delito.

5. Las mencionadas resoluciones son reflejo del aumento de los conocimientos y la competencia técnica de los gobiernos, los donantes internacionales, los profesionales, los investigadores y las organizaciones de la sociedad civil en lo que respecta a la prevención del delito. También reflejan el aumento de la labor de intercambio y asistencia técnica realizada por los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

6. En los últimos años se han producido asimismo algunos cambios importantes en la forma de entender los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ahora se reconoce ampliamente que, si no se garantiza la seguridad de los ciudadanos, los ocho objetivos de desarrollo no se alcanzarán y los países no conseguirán la prosperidad económica y social. Ello se ha demostrado en informes recientes de la UNODC sobre el impacto de la delincuencia en países de diversas regiones y subregiones, tales como *Crime and Development in Africa*, publicado en 2005, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*¹; *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*, publicado en 2007; y *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publicado en 2008.

7. El reconocimiento de la importancia de promover la prevención del delito es cada vez más evidente a nivel internacional. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, incorporan ahora mejoras de la seguridad local en sus objetivos y programas². Desde la publicación de su *Informe mundial sobre la violencia y la salud* en 2002, la Organización Mundial de la

¹ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta B.07.IV.5.

² Véase, por ejemplo, Mayra Buvinić, Erik Alda y Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Sustainable Development Department Best Practices Series SOC-141 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

Salud (OMS) está trabajando para promover un enfoque completo de la prevención de la violencia que incluya la labor de los organismos de desarrollo³.

8. En su *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*⁴, la UNODC hizo gran hincapié en la gravedad del efecto de la delincuencia relacionada con drogas en las ciudades y los jóvenes y en la importancia de elaborar respuestas de prevención y tratamiento, y sostuvo que el quebrantamiento del orden público en los barrios en que se vendían drogas ponía de manifiesto la necesidad de invertir más en reducir la vulnerabilidad de las comunidades a las drogas y a la delincuencia mediante mejoras de la vivienda, los servicios públicos, el empleo, la educación y las actividades recreativas.

9. Lo que parece claro, por lo tanto, es que desde 1990 ha habido una considerable evolución y un importante avance en la aplicación de enfoques preventivos, en lugar de meramente represivos, para hacer frente a la delincuencia y la violencia, y que en una serie de ciudades se ha conseguido mucho en lo que respecta a reducir efectivamente los delitos. Sin embargo, la delincuencia también es un fenómeno en evolución, que está estrechamente vinculado, entre otras cosas, a la naturaleza del crecimiento de los países y de las ciudades y a cada nueva generación de niños y jóvenes y sus familias. Por consiguiente, la aplicación de los buenos principios de prevención debe ser continua sostenida.

10. El Seminario sobre las estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con las zonas urbanas y la juventud en situación de riesgo, celebrado en el marco del 11° Congreso, y el compendio de estrategias y programas prometedores para la prevención de la delincuencia urbana y para los jóvenes en situación de riesgo⁵, brindaron valiosos ejemplos de prácticas innovadoras y eficaces en países de todas las regiones, incluidos países que estaban saliendo de conflictos. El Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana, que tendrá lugar en el marco del 12° Congreso, ofrecerá la oportunidad de examinar más a fondo la mejor manera de aplicar la prevención en las megaciudades y las ciudades con altos índices de delincuencia para combatir la exclusión social, así como de identificar algunos de los instrumentos que pueden utilizarse en ese proceso. La prevención de la delincuencia urbana es un tema que conviene abordar sin más demora, ya que desde 2007, por primera vez, la mayor parte de la población mundial vive en ciudades.

11. En el último decenio se ha registrado una tendencia general a la estabilización de la delincuencia en algunas regiones del mundo, pero la distribución es desigual y los delitos y la violencia siguen siendo un problema importante en las zonas urbanas, especialmente en las grandes ciudades de los países en desarrollo⁶.

³ Etienne G. Krug y otros, eds., *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002); y Organización Mundial de la Salud, *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help* (Ginebra, 2008).

⁴ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XI.12.

⁵ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

⁶ Véanse Programa de las Unidas para los Asentamientos Humanos, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (Londres, Earthscan, 2007); Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal, 2008); y “Tendencias de la

La urbanización en sí misma no es el factor importante; el problema radica en la rapidez de la urbanización, la incapacidad de las ciudades de crear suficiente infraestructura y evitar las crecientes disparidades en los ingresos de la población y en el acceso de ésta a los servicios, que generan condiciones favorables a la delincuencia. Esos factores limitan el acceso a una vivienda adecuada y a apropiados servicios de salud, educación, capacitación y empleo, todo lo cual es necesario para el desarrollo personal, social y económico. El Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana ofrece también la oportunidad de sacar partido de los progresos hechos recientemente en materia de prevención y aprovechar algunos de los adelantos tecnológicos, instrumentos y medidas prácticas que han hecho su aparición en los últimos años.

II. Los problemas de las zonas urbanas: las megaciudades y las ciudades con altos índices de delincuencia

A. El crecimiento de las megaciudades y los retos para los países en desarrollo

12. El siglo XXI es el siglo de las ciudades. La población urbana mundial es ahora mayor que la población mundial total en 1960. Europa, América Latina y el Caribe, América del Norte y Oceanía están muy urbanizadas, y desde 2005 más del 70% de su población total vive en ciudades. Se prevé que en 2030 el 50% de la población de África y Asia residirá en zonas urbanas. Casi todo el crecimiento futuro de la población mundial se producirá en las zonas urbanas de los países en desarrollo. Las ciudades son nodos en una red mundial de comunicaciones, transporte y actividad económica; por ello, son los polos de atracción de la migración interna e internacional. La migración interna de las zonas rurales a los centros urbanos es un rasgo tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, pero es especialmente marcada en estos últimos. Los migrantes internacionales, ya sea legales o ilegales, tienden a gravitar hacia las grandes ciudades.

13. No sólo está ya la mayor parte de la población concentrada en las ciudades; también está creciendo el número de las megaciudades, con poblaciones de 10 millones de habitantes o más. El número de megaciudades con una población superior a 20 millones de habitantes también va en aumento. La mayoría de las ciudades más grandes del mundo se encuentra en los países en desarrollo: 15 de las 20 ciudades con 10 millones de habitantes o más están en esos países, y se prevé que esta cifra aumentará a 18 de un total de 22 ciudades de esas dimensiones en 2015⁷. Ya se puede hablar de las “ciudades de ciudades”, y de la importancia de considerar el impacto de los centros urbanos en sus periferias, en las ciudades adyacentes y en sus regiones. Como ejemplos de esas complejas megaciudades cabe

delincuencia a nivel mundial y reacciones ante ella: integración y coordinación de los esfuerzos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de los Estados Miembros en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal: nota de la Secretaría” (E/CN.15/2007/2).

⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Londres, Earthscan, 2008), pág. x.

citar Lagos, Shanghái, São Paulo y Mumbai⁸. En algunos casos, las megaciudades son también capitales nacionales o centros administrativos que, además de ser los motores del crecimiento económico y del empleo, facilitan la transferencia de información y dinero, con sus avanzados sistemas de telecomunicaciones, y constituyen los nodos centrales del transporte hacia el interior.

14. Pero esas megaciudades que impulsan el crecimiento económico y son centros de diversidad y cambio plantean también dificultades enormes a los gobiernos que deben garantizar la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos. El anonimato que permite la ciudad puede favorecer la expansión de la delincuencia organizada y brindar oportunidades para la corrupción al propiciar el contacto entre la delincuencia organizada y la élite política y económica. La existencia, en algunos distritos, de barrios en que las fuerzas policiales no pueden entrar facilita la delincuencia local y organizada, y los habitantes de tugurios y asentamientos precarios están muy expuestos a la explotación y la victimización. Ha llegado, pues, el momento de examinar a nivel internacional el caso concreto de las megaciudades y de los problemas que las aquejan con vistas a elaborar y mantener políticas estratégicas de prevención del delito. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha señalado que para la buena gobernanza se requieren tres condiciones básicas: un liderazgo eficaz, una financiación eficiente y una participación efectiva de los ciudadanos; esas condiciones son también fundamentales para una buena labor estratégica de prevención del delito⁹.

B. Las crecientes desigualdades sociales y espaciales

15. Los elevados niveles de desigualdad en las ciudades pueden tener consecuencias sociales, económicas y políticas negativas, con un efecto desestabilizador en las sociedades¹⁰. Las desigualdades en las ciudades están aumentando de varias formas. En ciudades de África y América Latina y el Caribe se encuentran algunos de los niveles más altos de disparidad de ingresos del mundo, y esa disparidad va en aumento y está echando raíces. En las ciudades de Asia y África del Norte suele haber menos desigualdad que en las de otras regiones y subregiones. Con todo, en África oriental y África del Norte los niveles de desempleo entre los jóvenes han aumentado en los últimos 10 años y figuran entre los más altos del mundo. Esa disparidad de ingresos, combinada con el crecimiento rápido y no planificado, ha generado varias desigualdades conexas, como las que se derivan de las pautas espaciales de uso y tenencia de la tierra y del acceso a los espacios y el transporte públicos, y las desigualdades sociales y económicas en lo que respecta a la adopción de decisiones y la ciudadanía, el acceso a la salud y la educación, y la seguridad.

⁸ Véanse *South American Cities: Securing an Urban Future, Urban Age project* (London School of Economics and Political Science y Alfred Herrhausen Society, 2008), disponible en www.urban-age.net; y Ricky Burdett y Deyan Sudjic, eds., *The Endless City* (Londres, Phaidon, 2008).

⁹ *State of the World's Cities 2008/2009*.

¹⁰ *Ibid.*, pág. xiii.

16. Muchas megaciudades incluyen grandes barrios de tugurios. Aproximadamente el 62% de la población urbana del África al sur del Sahara, por ejemplo, vive en tugurios y en lo que ONU-Hábitat denomina “ciudades marginales”. Con frecuencia, esas comunidades marginales están atestadas y sus habitantes carecen de seguridad en la tenencia de sus viviendas y tienen un acceso limitado a agua y saneamiento, malas estructuras y escasa influencia en las decisiones que afectan a sus vidas. En 2001, los habitantes de tugurios de la Gran Mumbai representaban más de la mitad de la población de la ciudad, y algo menos de la mitad de las tierras que ocupaban eran de propiedad privada¹¹. La experiencia de los habitantes de tugurios que fueron expulsados por la fuerza y obligados a reasentarse en las afueras de Nueva Delhi indica que el reasentamiento no siempre tiene lugar tal como se había prometido o planificado¹².

17. La delincuencia urbana se distribuye y practica de manera desigual en las ciudades, ya sea que se trate de la violencia asociada con el tráfico de drogas, con la trata de seres humanos, con bandas juveniles o con los espacios públicos. Afecta a la seguridad de los hogares, las escuelas, los establecimientos comerciales, el transporte público y los espacios deportivos y otros lugares públicos. El miedo a la delincuencia influye en la vida de las personas de manera importante y contribuye a aumentar las desigualdades. La preocupación por los delitos puede empujar a los sectores más acomodados a abandonar el centro de las ciudades y a segregarse y encerrarse en barrios residenciales privados, creando “enclaves fortificados donde vivir, trabajar y pasar el tiempo libre”¹³.

18. Según los informes y exámenes que con frecuencia se publican, en todas las ciudades, independientemente de su tamaño, la delincuencia es vista como un fenómeno que afecta principalmente a los residentes más ricos. En realidad, influye en la vida de los más desfavorecidos, especialmente de los que viven en tugurios y asentamientos precarios, en mucho mayor medida que en la de las otras personas. Los habitantes de los tugurios figuran entre los grupos más vulnerables; tienen menos probabilidades de poder asegurar sus viviendas y sus bienes, y a menudo cuentan con escasa supervisión policial o poco acceso a los servicios; y debido a que tienen pocos recursos, cualquier pérdida o perturbación es más onerosa para ellos. En São Paulo, por ejemplo, a finales del decenio de 1990 el índice de homicidios en los sectores periféricos densamente poblados era de 110 por 100.000 habitantes, en comparación con 15 por 100.000 habitantes en los distritos centrales de la ciudad¹⁴.

19. Además, el acceso a la seguridad y la justicia suelen estar mal distribuidos en las ciudades. Las respuestas a la delincuencia urbana han sido por lo general reactivas y represivas, como lo demuestra el uso de la mano dura contra la violencia juvenil en algunas partes del mundo. También se ha observado una tendencia creciente, en los países de algunas regiones, a penalizar comportamientos que se consideran inciviles o antisociales y a aplicar leyes y reglamentos excluyentes y otras medidas para excluir a determinados sectores de la población y privatizar los

¹¹ Censo de la India de 2001, disponible en www.censusindia.in/Census_Data_2001.

¹² Kalyani Menon-Sen y Gautam Bhan, *Swept off the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi* (Nueva Delhi, Yoda Press, 2008).

¹³ Teresa Caldeira, “Worlds set apart”, en *South American Cities*, págs. 54 y 55.

¹⁴ *Ibid.*

espacios públicos. El empleo de “estrategias de protección” para preservar la seguridad en una zona, privatizar espacios o excluir a los que se consideran “extraños” se ha vuelto muy común en algunas zonas urbanas. Esto contrasta con las estrategias de prevención, que tienen por objeto aumentar la seguridad mediante la inclusión y la movilización de la comunidad, el mejoramiento de los servicios y el transporte y la creación de espacios verdes y públicos, sin excluir a nadie.

20. En cuanto a las megaciudades, el examen de la distribución de las desigualdades en la parte central de la ciudad y sus alrededores permite sacar algunas conclusiones interesantes que van más allá de los estereotipos de la riqueza y la pobreza. No todos los barrios de tugurios son lugares igualmente peligrosos, ni todos los residentes de esos barrios y de las zonas pobres son victimizados en igual medida. El examen de algunas de las diferencias en la capacidad de la comunidad y el capital social, la disponibilidad de servicios y el acceso al transporte, así como los índices de delincuencia de esas regiones, puede ayudar a determinar una gama de respuestas.

C. La experiencia de las ciudades y comunidades con altos índices de delincuencia

21. Los niveles de delincuencia en algunos países en desarrollo plantean problemas muy serios a las administraciones municipales. La gravedad de los delitos y la frecuencia con que se cometen exigen de las administraciones esfuerzos especiales que la mayoría de los países desarrollados no necesitan hacer. Los índices de homicidio de los países desarrollados suelen oscilar entre 0,5 y 2 ó 3 por 100.000 habitantes, y los de algunos países en desarrollo entre 20 y más de 50 por 100.000 habitantes¹⁵. Los altos índices de homicidio, los atracos violentos, las violaciones, los robos, los secuestros y apoderamientos ilícitos y la violencia armada relacionada con bandas, así como el nivel de temor público que crean y sus efectos en las inversiones o las decisiones económicas, pueden generar una demanda sostenida de medidas rápidas y decisivas. Esto hace que las administraciones tengan más dificultades para invertir en políticas estratégicas de prevención y para aplicarlas, y puede generar una actitud de cinismo frente al gobierno y el sistema de justicia y un sentimiento de fatalismo, cuando las personas empiezan a pensar que es poco lo que se puede hacer. Los medios de comunicación a menudo contribuyen de manera considerable a exacerbar la inseguridad, al referirse constantemente a los actos violentos, reforzar las opiniones estereotipadas sobre las víctimas y los victimarios, las zonas pobres y las zonas ricas, y conceder escasa atención a los avances que se hacen en la ejecución de programas o a los resultados positivos de los proyectos.

22. Tal como ocurre en las megaciudades en general, los altos niveles de desigualdad, unidos a la acelerada privatización de la seguridad y de los espacios públicos, son características frecuentes de las sociedades con altos índices de delincuencia. Las comunidades de acceso restringido y los espacios semipúblicos, el creciente uso de la seguridad tecnológica, por ejemplo de la televisión de circuito

¹⁵ *International Report on Crime Prevention and Community Safety* (véase la nota de pie de página 6); y *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta. E.09.IV.1).

cerrado, y la proliferación de los guardias de seguridad privados son reacciones y rasgos comunes en las ciudades con altos índices de delincuencia¹⁶.

23. En los países de Centroamérica, el aumento de los índices de homicidio se ha relacionado con la vulnerabilidad geográfica, ya que esos países se utilizan como zonas de tránsito de las remesas de drogas ilícitas. En otros casos, el aumento se ha atribuido o vinculado a los altos niveles de desempleo (sobre todo entre las personas de los grupos de edad más propensos a la delincuencia), un historial de solución de conflictos por medios violentos y la ineficacia de la justicia penal¹⁷. La impunidad pasa a ser un problema importante, por ejemplo, cuando sólo una proporción estimada en el 2% de los homicidios de Guatemala terminan con una condena, y cuando la capacidad de las cárceles está saturada. Se ha estimado que si en Sudáfrica, país con considerables recursos y una buena capacidad en materia de justicia penal, se investigaran todos los delitos graves que se cometen, el sistema de justicia penal colapsaría. La policía, los servicios de la fiscalía y los sistemas judiciales no dan abasto para tratar todos los casos, y la capacidad sobrante de las cárceles ya es escasa¹⁸. Desde el punto de vista financiero y práctico, no es posible responder a la delincuencia con medidas disuasorias y judiciales únicamente.

III. Exclusión, disturbios urbanos y minorías

24. Una preocupación que comparten todas las administraciones de zonas urbanas es cómo responder a los disturbios urbanos. Las protestas y las manifestaciones que se vuelven violentas, o los disturbios generados por presuntas infracciones de las autoridades, por ejemplo, pueden desembocar en respuestas duras y autoritarias por parte del gobierno. Las desigualdades y lo que se percibe como una falta de acción para satisfacer necesidades tales como la vivienda, el agua y el saneamiento o los sistemas de transporte, la brutalidad policial o las actitudes racistas son algunos de los factores que más contribuyen a los disturbios urbanos. Tradicionalmente, las respuestas han solido ser reactivas y represivas. Esta ha sido la respuesta común a las protestas de los habitantes de tugurios ante las amenazas de expulsión a raíz de los planes de urbanización¹⁹. Así, numerosas protestas en las zonas urbanas de rápido crecimiento y las megaciudades se relacionan con poblaciones que están excluidas de la adopción de decisiones y de toda consulta significativa. La corrupción, el abuso de poder y la impunidad de la policía también son factores que acrecientan la sensación de exclusión de los sectores más pobres de la población.

¹⁶ Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: el Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009).

¹⁷ *Crimen y desarrollo en Centroamérica*.

¹⁸ Barbara Holtmann, "Breaking the cycle of violence: essential steps to a safe South Africa", 22 de octubre de 2008. Disponible en www.safesouthafrica.org.za; y Robyn Pharoah, *The Dynamics of Crime: Comparing the Results from the 1998, 2003 and 2007 National Crime and Victimization Surveys*, Occasional Paper 177 (Pretoria, Institute of Security Studies, diciembre de 2008). Disponible en www.issafrica.org.

¹⁹ David Satterthwaite, "The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction", *Environment and Urbanization*, vol. 20, núm. 2 (2008), págs. 307 a 318.

A. Exclusión de los jóvenes y las comunidades migrantes

25. Los jóvenes, que aún constituyen la mayor parte de la población en muchos países en desarrollo y ciudades, siguen sufriendo la exclusión y la discriminación. Las relaciones con la policía y las fuerzas de seguridad son con frecuencia muy malas, y los habitantes de tugurios y asentamientos precarios tienen poca confianza en la policía. Los jóvenes de las zonas desfavorecidas de las ciudades, los niños de la calle y los integrantes de las bandas tienen poco acceso a las escuelas, al empleo legítimo y a modos de vida alternativos. Las severas condenas y el encarcelamiento aumentan su exclusión y reducen sus posibilidades de reintegrarse en la sociedad como miembros productivos.

26. Puesto que gran parte del crecimiento de la población urbana se debe a la migración, muchas de las personas que viven en las condiciones más vulnerables suelen ser también objeto de exclusión y victimización, ya sea por su calidad de recién llegados o por su pertenencia a minorías étnicas y culturales. Esto ocurre con muchos migrantes legales e ilegales, con los refugiados y solicitantes de asilo, y con las personas que son objeto de la trata. El crecimiento de las poblaciones minoritarias es un rasgo importante de las ciudades de países desarrollados tales como Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América y de Europa occidental. Las minorías migrantes representan un sector importante de la población de los tugurios de Sudáfrica y otras ciudades africanas. Sin embargo, en el África meridional los migrantes internacionales se consideran por lo general residentes temporales y no existen políticas amplias para facilitar su integración²⁰.

27. Incluso cuando existen políticas contra la discriminación y algunas medidas de integración e inclusión, esa condición de minoría puede llevar a la discriminación, el racismo y la explotación. Un reciente estudio de la Unión Europea sobre la discriminación en 27 países reveló altos niveles de victimización y delitos racistas contra los grupos étnicos minoritarios. Los niveles más altos se dan entre los romaníes y los africanos subsaharianos (respectivamente, el 20% y el 19% de los casos notificados de victimización) y los musulmanes de diversos orígenes (un 10%)²¹. La victimización racista (en forma de agresiones, amenazas o acoso grave) se denuncia mínimamente, ya sea debido a la falta de confianza en que la policía pueda hacer algo al respecto, o debido a que se percibe como algo normal o a que no se sabe cómo denunciar esos incidentes.

28. Otro problema que ha surgido en las ciudades en los últimos años son las prácticas que se basan en perfiles establecidos en función de la raza: la tendencia de la policía, en particular, a detener y arrestar a los miembros de los grupos minoritarios con mucha más frecuencia que a los demás miembros de la población²².

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa* (Nairobi, 2008), pág. 16.

²¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report* (Viena, 2009).

²² Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006); y Open Society Institute, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris* (Nueva York, 2009).

B. Seguridad de las mujeres

29. En virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²³, los Estados se han comprometido a adoptar medidas para poner fin a la discriminación contra la mujer en todas sus formas. La violencia contra la mujer es un problema de igualdad de género y salud pública, que tiene importantes consecuencias sociales y económicas para las mujeres y sus familias y para las ciudades. Comprende la violencia física y sexual, o las amenazas de esa violencia, practicadas en los hogares y en los espacios públicos, en los casos de trata con fines de explotación sexual o laboral, o debido a la condición de migrante o la pertenencia a una minoría. Recientemente se han puesto de relieve el aumento del “feminicidio”, en particular de mujeres migrantes e indígenas, y la inacción de las ciudades ante la desaparición o la muerte de las mujeres marginadas (A/61/122 Add.1 y Corr.1).

30. La trata de mujeres y niñas ha sido objeto de mayor atención en los últimos años, pero continúa aumentando y es una actividad que se presta a ser realizada en las ciudades y los entornos urbanos anónimos. Se estima que el 50% de los trabajadores migrantes de las ciudades son ahora mujeres, y la violencia contra la mujer trabajadora migrante se ha convertido en un motivo de preocupación a nivel internacional (A/64/152). En las ciudades africanas muchos migrantes son mujeres cabezas de familia que sufren discriminación por razones culturales y que con frecuencia viven en la pobreza, en tugurios sobre los que no tienen ningún derecho de tenencia. Esas mujeres son especialmente vulnerables a la victimización²⁴.

31. Los estudios de la violencia doméstica contra la mujer realizados en 10 países arrojan índices de violencia que van del 15% al 71%, pero en algunos países entre el 50% y el 90% de las mujeres consideran que la violencia en el hogar es aceptable. En América Latina, la mayoría de las mujeres víctimas no piden ayuda²⁵. Así pues, las actitudes culturales tanto de los hombres como de las mujeres en lo que respecta al tratamiento de la mujer siguen siendo un problema importante. Otros estudios han indicado que entre el 4% y el 31% de las mujeres han experimentado violencia sexual a manos de personas que no eran sus parejas²⁶. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de padecer altos niveles de inseguridad en las ciudades, y ello restringe su movilidad y su acceso a los espacios públicos.

32. Si bien muchos países han ratificado las convenciones internacionales sobre la violencia contra la mujer, la puesta en práctica está rezagada²⁷. Además, en su mayor parte esos instrumentos se refieren a las respuestas de la justicia penal a la

²³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol.1249, núm. 20378.

²⁴ *State of the World's Cities 2008/2009* (véase la nota de pie de página 7).

²⁵ Claudia García-Moreno y otros, *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005).

²⁶ “An international overview of violence against women: trends, perspectives and lessons for Latin America and the Caribbean”, proyecto de documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

²⁷ Holly Johnson, Natalia Ollus y Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008).

violencia en el hogar y no a la violencia privada y pública, y la atención que se presta a la prevención es mínima²⁸.

33. Para combatir todas las tendencias y los problemas mencionados en los párrafos anteriores es preciso que las ciudades presten mucha más atención a las condiciones sociales, económicas y ambientales más amplias que afectan a las diferentes zonas de su jurisdicción y a diferentes poblaciones; se esfuercen por aumentar la seguridad de la mujer y reducir la exclusión de los jóvenes; y consideren la integración de los migrantes y de los grupos étnicos como parte de los asuntos de los que deben ocuparse las administraciones municipales. Una importante conclusión a la que se llega en *State of the World's Cities 2008/2009* es que “la desigualdad no es una consecuencia natural del crecimiento económico y puede ser controlada o reducida por los gobiernos mediante medidas de mitigación orientadas hacia el futuro”.

IV. Eficacia y sostenibilidad de la prevención del delito

A. Aplicación de las Directrices para la prevención del delito

34. Las Directrices para la prevención del delito constituyen un conjunto de principios que orientan la elaboración de estrategias amplias y eficaces de prevención del delito en los entornos urbanos. Destacan la importancia del liderazgo del gobierno; de trabajar de forma integrada y multisectorial con sectores como los de la vivienda, el medio ambiente, el empleo y la educación, la justicia y los servicios sociales; de crear asociaciones de cooperación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales; de asegurar la sostenibilidad de las estrategias de prevención proporcionando suficientes fondos y recursos y velando por una clara rendición de cuentas; de utilizar los conocimientos basados en datos objetivos sobre los problemas y las intervenciones relacionados con la delincuencia; de respetar los derechos humanos y el imperio de la ley; de tener en cuenta los vínculos entre la delincuencia local y la transnacional; y de tomar en consideración las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres y de los miembros más vulnerables de la sociedad.

35. El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), puesto en marcha en el Brasil en 2007, ilustra muchos de esos principios y está orientado a las ciudades en particular. El programa, realizado por el Ministerio de Justicia en colaboración con otros ministerios, cuenta con 6.707 millones de reales para el período 2007-2011 y combina importantes cambios en el sistema de justicia penal existente con la financiación de una serie de programas locales específicos. Los objetivos generales del programa son beneficiar a unos 3,5 millones de profesionales de la seguridad pública directamente, así como a los jóvenes y sus familias, y reducir el índice de homicidios del país de 29 a 12 por 100.000 habitantes en un período de cuatro años.

²⁸ Yvon Dandurand, “Women’s safety: international technical assistance and the use of best practices”, declaración hecha en el 8º Coloquio anual sobre Prevención del Crimen, del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Querétaro, México, noviembre de 2008. Disponible en www.crime-prevention-intl.org.

36. El programa comprende 94 medidas estructurales destinadas a modernizar las fuerzas policiales y el sistema penitenciario y a impartir capacitación a los profesionales de la seguridad pública. Para estimular la acción a nivel local y destinar recursos a las zonas más necesitadas, se han identificado 11 áreas metropolitanas de alta prioridad. Los estados y municipios que reúnen los requisitos pueden solicitar fondos para ejecutar programas locales (véase el recuadro 1). Uno de los requisitos es que establezcan oficinas de gestión integrada de la ciudad y asociaciones entre los servicios locales, la policía y la sociedad civil. El Brasil está elaborando ahora una estrategia nacional sobre la seguridad pública, después de haber celebrado una amplia serie de debates participativos con los principales interesados para respaldar la elaboración de la estrategia. En agosto de 2009 tuvo lugar la primera conferencia nacional sobre la seguridad pública, en la que participaron representantes del Gobierno y de la sociedad civil (www.mj.gov.br/pronasci).

Recuadro 1

**Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía del Brasil:
programas locales**

En el Brasil, los programas locales del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) comprenden lo siguiente:

a) Proyectos de “Territorios de Paz” destinados a establecer consejos comunitarios de seguridad pública para aumentar los conocimientos del público acerca de las funciones y los derechos de los ciudadanos; proyectos culturales a cargo de jóvenes en situación de riesgo; servicios para las mujeres víctimas de la violencia; formación sobre los derechos humanos para los jueces, los fiscales y los defensores públicos; y proyectos para establecer 10 centros de acceso a la justicia y solución de conflictos;

b) Proyectos de integración de las familias y los jóvenes en relación con la ciudadanía, el liderazgo, la solución de conflictos, los deportes y las actividades culturales para los jóvenes expuestos a la violencia urbana y doméstica; un proyecto de fuerza de reserva ciudadana para los jóvenes que terminan el servicio militar obligatorio, a fin de evitar que caigan en la delincuencia; un proyecto de “Mujeres de Paz” destinado a capacitar a las mujeres que viven en zonas de alto riesgo (de trata de personas y violencia) en temas tales como la ciudadanía, los derechos humanos y las aptitudes de liderazgo; una serie de proyectos para elevar el nivel de instrucción del personal del sistema judicial y de las cárceles; un proyecto de la iniciativa “Pintar la libertad, pintar la ciudadanía” que tiene por objeto habilitar a los presos para que fabriquen equipo deportivo destinado a las escuelas y capacitarlos para el empleo;

c) Proyectos de seguridad y sociabilidad destinados a recuperar espacios urbanos públicos en las comunidades pobres, en asociación con el Ministerio de Ciudades; proyectos de educación intensiva en comunidades específicas, en asociación con el Ministerio de Educación; y una serie de proyectos culturales en bibliotecas, museos y lugares de reunión para los jóvenes en determinadas zonas desfavorecidas.

37. El programa nacional de México titulado “Recuperación de espacios públicos” también presta apoyo a las comunidades locales para el reacondicionamiento de espacios públicos (www.sedesol.gob.mx).

B. Enseñanzas de las megaciudades y de las ciudades con altos índices de delincuencia

38. Entre los ejemplos recientes de reducción eficaz de la delincuencia en megaciudades y ciudades con altos índices de delincuencia figuran la zona metropolitana de Sao Paulo (Brasil), ciudades tales como Diadema y Curitiba, y las ciudades colombianas de Medellín y Bogotá. Estos ejemplos ilustran la importancia de un liderazgo enérgico, una financiación eficiente y una eficaz participación de la sociedad civil como base para los modelos de buena gobernanza, y el uso de las innovaciones tecnológicas.

39. São Paulo y su región metropolitana, con una población del orden de 20 millones de habitantes, es la ciudad más grande del Brasil. Es una megaciudad que ha crecido muy rápidamente en los últimos 100 años. Junto a sus buenos resultados económicos, presenta también todos los problemas de la distribución desigual de la riqueza y los servicios, con enclaves ricos y suburbios desfavorecidos y, más recientemente, altos niveles de delincuencia violenta. En los decenios de 1980 y 1990, el índice de homicidios de São Paulo aumentó fuertemente, al igual que el de otras ciudades del Brasil; en 1999 era de 43,2 por 100.000 habitantes²⁹. Ese aumento estuvo constituido principalmente por la muerte de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. Los índices de homicidio referentes al resto de la población se mantuvieron relativamente estables. Desde 2000, sin embargo, el Estado y la región metropolitana de São Paulo han experimentado una marcada reducción de los homicidios, que en 2007 habían llegado a 22 por 100.000 habitantes (una disminución de casi el 70%). La ciudad ha invertido en infraestructura y renovación urbana, pero también en movilización comunitaria y políticas de acceso y movilidad (véase el recuadro 2).

²⁹ Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, *Eliminating Violence against Women: Forms, Strategies and Tools* (Turín, Italia, 2008).

Recuadro 2**Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo^a**

El Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo fue creado en 2001 para reunir a los 39 alcaldes de la ciudad de São Paulo y las 38 ciudades circundantes de la región metropolitana. El objetivo era integrar y coordinar sus actividades y elaborar planes para reducir la delincuencia y la violencia en la región. Los alcaldes trabajaron en asociación con los gobiernos estatal y federal, que les ofrecieron una secretaría, y con una organización no gubernamental para respaldar el proceso. El gobierno estatal les proporcionó información sobre las políticas y acceso a datos geográficos y mapas del sistema InfoCrime. Reuniéndose regularmente, muchas de las ciudades crearon sus propias oficinas locales integradas de seguridad urbana, establecieron puestos policiales municipales y promulgaron legislación sobre el cierre de los bares para combatir el consumo de alcohol.

^a Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

40. En algunas partes de América Latina se ha registrado una considerable delegación de facultades en las municipalidades, como resultado de las reformas democráticas y de las políticas de descentralización³⁰. La inversión en las dimensiones sociales, culturales y humanas de las ciudades también ha sido frecuente en la subregión³¹. Ello ha facilitado algunos de los logros más ejemplares y sostenidos en materia de prevención de la delincuencia y la violencia de los últimos años. Los alcaldes han desempeñado un papel fundamental, aplicando enfoques innovadores de la gobernanza urbana constituidos por una amplia gama de políticas de prevención, que incluyen la reforma de la policía, la solución de conflictos, la regeneración urbana y el desarrollo social. Ciudades tales como Bogotá y Medellín en Colombia (véase el recuadro 3) han experimentado reducciones espectaculares de los índices de homicidio gracias a una serie de programas municipales que han contribuido a romper las barreras geográficas y sociales entre los sectores y los habitantes de la ciudad.

Recuadro 3**Reducción de la delincuencia y la violencia en Medellín (Colombia)**

En 1991, la ciudad de Medellín (Colombia) tenía el índice de homicidios más alto del mundo: 381 por 100.000 habitantes. Un problema central de la autoridad local era el control ejercido sobre muchas zonas de la ciudad por narcotraficantes armados, grupos paramilitares, grupos guerrilleros y grupos de protección territorial organizada. En palabras de un alcalde, “En esos años, el Estado no existía en Medellín... y diversos grupos delictivos ejercían el control territorial y la violencia en la mayoría de las zonas”^a. Entre 2002 y 2007, el índice de homicidios de la

³⁰ Paula Miraglia, “Safe spaces in São Paulo”, en *South American Cities*, págs. 56 a 58.

³¹ David Satterthwaite, “What role for mayors in good city governance?”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, núm. 1 (2009), págs. 3 a 17.

ciudad disminuyó de 174 a 29 por 100.000 habitantes, a medida que los alcaldes institucionalizaban el concepto de responsabilidad colectiva y concentraban la atención en las zonas que tenían los índices de violencia más altos y estaban bajo el control de grupos armados.

Las negociaciones con los dirigentes zonales en el marco del programa de Paz y Reconciliación, así como los Proyectos Urbanos Integrales, consistentes en inversiones en gran escala en servicios públicos para los asentamientos precarios que rodeaban la ciudad (transporte, educación, vivienda y espacios verdes), redujeron las desigualdades y promovieron oportunidades para todos^b. Los servicios incluyeron un teleférico que mejora el acceso a la ciudad y una gran biblioteca sobre los asentamientos precarios. La colaboración con las organizaciones locales de la sociedad civil fue decisiva, ya que esas organizaciones gozaban de legitimidad en los barrios^c.

^a David Satterthwaite, “What role for mayors in good city governance?”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, núm. 1 (2009), págs. 3 a 17.

^b Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Universidad Alberto Hurtado, Chile, *Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana* (2009).

^c Julio Dávila, “Being a mayor: the view from four Colombian cities”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, núm. 1 (2009), págs. 37 a 56.

41. En Bogotá, los índices de homicidio han disminuido en forma constante, pasando de un máximo de 80 por 100.000 habitantes en 1993 a 19 por 100.000 en 2007. Una serie de alcaldes han aplicado una combinación de iniciativas, como la movilización de la sociedad civil (en favor de una cultura de civismo), la formación de la policía y las comisarías para las familias, el mejoramiento de los transportes, la recuperación de espacios públicos, la creación de bibliotecas y la restricción del consumo de alcohol y de la circulación de armas de fuego, todas ellas concebidas para incluir a los ciudadanos, no para excluirlos. La sostenibilidad se ha garantizado con la creación de un observatorio (véase el recuadro 4), la financiación a largo plazo, un plan a largo plazo y contratos para la seguridad local.

Recuadro 4

Observatorios de la delincuencia y los problemas sociales

Muchos países, regiones y ciudades han creado observatorios de las tendencias delictivas para mejorar la información y los conocimientos sobre los delitos y los problemas sociales y económicos que se relacionan con ellos. Como ejemplos cabe mencionar un observatorio de seguridad en Madrid; un observatorio de la ciudad de Bogotá, observatorios municipales en El Salvador, Guatemala y Panamá; el Observatorio Regional sobre Políticas de Seguridad en Italia; el Observatorio Centroamericano sobre Violencia; y el Observatorio nacional de la delincuencia en Francia. Muchos de ellos (como el Observatorio de la delincuencia en Trinidad y Tabago) se concentran en las cuestiones generales de la seguridad; otros (como el Observatorio canadiense de prevención de la violencia en las escuelas y el Centro Francés de Verificación de Datos sobre Drogas y Toxicomanías en Francia) se ocupan de temas específicos.

42. En Trinidad y Tabago, el Ministerio de Seguridad Nacional puso en marcha el 2007 el Programa de Seguridad Ciudadana para responder a los problemas urgentes del aumento de la violencia urbana y los homicidios. Un componente importante del programa es que reconoce la necesidad de que los programas de asistencia técnica sean participativos desde el comienzo mismo, incorporen los conocimientos locales y ayuden a fortalecer la capacidad. Este programa de seis años de duración está destinado a 22 barrios de alto riesgo. Tiene cinco componentes principales: el fortalecimiento institucional del Ministerio; el fortalecimiento institucional de la policía; la coordinación y aplicación de estrategias de prevención basadas en la comunidad; la comercialización social, la educación pública y la participación de los medios de comunicación; y la gestión, vigilancia y evaluación de los programas.

C. Inclusión a través de la participación de la sociedad civil

43. Como lo demuestran los ejemplos anteriores, se han hecho progresos en la elaboración de políticas urbanas que promueven la inclusión de los grupos minoritarios o de las personas que viven en las zonas más desfavorecidas. Al respecto cabe mencionar las políticas a favor de los pobres y las iniciativas participativas, como la presupuestación participativa, que han desarrollado los gobiernos.

44. En varias regiones, las redes de grupos nacionales e internacionales que representan a los residentes urbanos más pobres han comenzado a trabajar en formas “coproductivas” con las administraciones municipales. Ello contrasta con la actividad autónoma de los grupos de la sociedad civil, en que el contacto con la administración es escaso, y con la de aquellos cuyo principal modo de acción son las protestas y las demandas³². En la India, por ejemplo, los grupos ciudadanos están utilizando cada vez más los enfoques de “coproducción” con las administraciones municipales para lograr cambios en favor de los habitantes de tugurios. Ahora existen federaciones de habitantes de tugurios a nivel nacional e internacional, que prestan apoyo para trabajar de forma productiva con las administraciones municipales³³.

D. Incorporación de la perspectiva de género y seguridad de la mujer en las ciudades

45. En el plano internacional, hay consenso en que la violencia de género debería ser el aspecto central de las iniciativas encaminadas a aumentar la seguridad de la mujer en los entornos privado y público. El enfoque más amplio de la prevención de la violencia basada en el género combina conceptos relativos al derecho de la mujer a vivir sin violencia y la obligación de las ciudades de garantizar la seguridad de todos sus ciudadanos, en lugar de centrarse principalmente en las mujeres como víctimas. Los planes y programas estratégicos a nivel nacional, estatal y local deben basarse en datos y análisis fidedignos e incluir una serie de servicios e iniciativas

³² David Satterthwaite, “The social and political basis” (véase la nota de pie de página 19).

³³ Jockin Arputham, “Developing new approaches for people-centred development”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, núm. 2 (2008), págs. 319 a 337.

destinados a prevenir la violencia privada y pública y a ofrecer servicios a las víctimas. En algunos países, las comisarías para las mujeres y las familias han alentado a las mujeres a denunciar los incidentes. Los gobiernos deben integrar las cuestiones de género en todos los niveles de la recopilación de datos, la planificación y la ejecución de proyectos.

46. Los distintos enfoques que pueden aplicarse comprenden una mayor participación de la mujer en la adopción de decisiones, la sensibilización de los profesionales y las campañas de creación de conciencia, las actividades destinadas a modificar las normas sociales relativas a la aceptabilidad de la violencia, los programas escolares de educación sobre las relaciones entre ambos sexos, los programas en el lugar de trabajo, la promoción de modos de vida alternativos para los hombres y los niños y el diseño innovador de las zonas urbanas y el transporte con el fin de lograr que las ciudades sean más seguras para la mujer³⁴. En España, México y Noruega se ha aprobado recientemente legislación sobre el derecho de la mujer a vivir sin violencia. Se han desarrollado mejores indicadores internacionales y estudios sobre la violencia contra la mujer. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal (resolución 52/86 de la Asamblea General, anexo), aprobadas en 1997 y revisadas en la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la violencia contra la mujer celebrada en Bangkok del 23 al 26 de marzo de 2009, ofrecen ejemplos de iniciativas innovadoras. Las estrategias modelo revisadas y actualizadas, que se presentarán a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 19º período de sesiones, en 2010, abordan nuevas cuestiones que reflejan los cambios y novedades ocurridos desde 1997. En particular, se han reforzado las esferas de la prevención, la aplicación, la violencia contra la mujer en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, y la prestación de asistencia y protección a las víctimas.

47. Los instrumentos participativos para la habilitación de las mujeres comprenden las auditorías de la seguridad de la mujer, que les ayudan a trabajar con las administraciones locales para aumentar su seguridad en las zonas urbanas. El programa regional del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer titulado “Ciudades sin violencia contra la mujer, ciudades seguras para todos” empleó enfoques participativos para mejorar la seguridad de las mujeres en las ciudades de la Argentina, Chile, Colombia y el Perú. Ciudades y organizaciones de la sociedad civil de la Argentina, Australia, el Canadá, la Federación de Rusia, la India y la República Unida de Tanzania, entre otras, han utilizado también auditorías de la seguridad de la mujer para efectuar cambios y sensibilizar a las administraciones municipales sobre las necesidades de seguridad de las mujeres³⁵. En países de muchas regiones se están realizando ahora una serie de programas, tales como “El hombre como compañero” y “De hombre a hombre”, que enseñan a

³⁴ “An international overview of violence” (véase la nota de pie de página 26).

³⁵ Véase, por ejemplo, Women in Cities International, *Women's Safety Audits: What Works When and Where?* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa de ciudades más seguras, 2008).

los hombres y los niños otros modelos de conducta y otras actitudes frente a la violencia³⁶.

E. Prevención proactiva y orientada a los problemas

48. Para crear ciudades más seguras y prevenir los problemas de los disturbios urbanos se requieren enfoques proactivos y de colaboración entre múltiples asociados que alienten la participación de todos los sectores de la población urbana. El establecimiento de una buena comunicación entre la policía y los barrios locales y los dirigentes comunitarios parece haber sido un factor importante en la prevención del estallido de motines urbanos en la ciudad de Bradford del Reino Unido, por ejemplo. Tras los motines en las playas de Sydney (Australia), un examen atento por el municipio de todos los factores que los habían propiciado condujo a la elaboración y aplicación de una estrategia eficaz para gestionar los eventos en las playas en el decenio siguiente.

49. La ejecución de programas integrados amplios de reducción de la participación en bandas juveniles está dando lugar a una clara disminución de la violencia y los homicidios. Los programas de base comunitaria que trabajan con miembros de las bandas y con personas en situación de riesgo a menudo colaboran con una serie de asociados, como las administraciones locales, escuelas, agentes de salud, instituciones religiosas y antiguos miembros de las bandas, y adaptan cuidadosamente sus respuestas a las distintas comunidades. Incluyen no sólo una acción policial destinada específicamente a los grupos de mayor riesgo, sino también programas eficaces de trabajo en las calles con los jóvenes que se relacionan con bandas³⁷. Otras intervenciones con jóvenes en situación de riesgo o con los que se encuentran en la cárcel o regresan a sus comunidades combinan la educación y el deporte, la enseñanza de aptitudes de liderazgo y de mediación en conflictos, y el microcrédito y la enseñanza de oficios, e incluyen componentes participativos y dirigidos por jóvenes.

V. Capacitación e instrumentos prácticos

50. El abanico de tecnologías e instrumentos prácticos que pueden ser de ayuda en la planificación estratégica de la prevención del delito y la elaboración de intervenciones eficientes y eficaces se ha ampliado considerablemente en los últimos cinco años. La capacidad de reunir datos e intercambiar información sobre la gama de factores sociales y económicos que se relacionan con los delitos y las formas de victimización constituyen la base para evaluar los problemas y su

³⁶ Gary Barker, Christine Ricardo y Marcos Nascimento, *Cómo hacer participar a los hombres y los niños en la lucha contra la inequidad de género en el ámbito de la salud – Algunos datos probatorios obtenidos de los programas de intervención* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2007).

³⁷ National Council on Crime and Delinquency, *Developing a Successful Street Outreach Program: Recommendations and Lessons Learned* (Oakland, California, 2009); y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Atreviéndose a querer: Respuestas comunitarias a la violencia pandillera juvenil en América central y comunidades de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos* (Washington, D.C., 2008).

distribución en las zonas urbanas y en los barrios. En general, la prevención del delito basada en datos objetivos requiere conocimientos sobre la incidencia y la prevalencia de los problemas de delincuencia, los posibles factores causales, los tipos de intervención que se pueden utilizar y el impacto de las intervenciones.

51. Últimamente se han publicado varias guías, manuales y libros de consulta. Los manuales sobre la aplicación de las Directrices para la prevención del delito ofrecen orientación sobre algunos de los instrumentos disponibles, el establecimiento de asociaciones multisectoriales y de planes estratégicos, y su aplicación y evaluación, y el trabajo con las comunidades y la sociedad civil. Los *Instrumentos de Evaluación en Justicia Penal* también brindan orientación sobre la evaluación de las necesidades de prevención del delito de los países y las ciudades para la prestación de asistencia técnica. Ahora existen un manual (publicado por la UNODC y la Comisión Económica para Europa) sobre la realización de estudios acerca de la victimización y el temor al delito y numerosas otras guías sobre estudios de la autonotificación de la delincuencia, entrevistas cualitativas y grupos de discusión y enfoques basados en la reunión de datos participativa.

52. Los observatorios regionales o municipales, o los centros de vigilancia, son cada vez más comunes en las ciudades (véase el recuadro 4 *supra*). Estos centros especializados entrañan asociaciones multidisciplinarias y multisectoriales, que reúnen a organismos y datos de los sectores público y privado, como la policía, los servicios municipales, los servicios de transporte, las viviendas sociales, los arrendadores, empresas y organizaciones no gubernamentales. Facilitan el análisis de la incidencia y de las causas y las tendencias de los delitos y la violencia y los problemas conexos, y permiten utilizar los recursos con más eficiencia y vigilar los progresos realizados con los planes estratégicos a lo largo del tiempo. El Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud han preparado una serie de guías metodológicas para la creación de observatorios municipales en América Latina.

53. Los sistemas de información geográfica (SIG) son uno de los principales instrumentos que utilizan los gobiernos para cartografiar la localización de los problemas relacionados con los delitos. En el Brasil, el SIG es un componente de la política estratégica de seguridad pública y prevención del delito de, por ejemplo, la ciudad de Diadema, el Estado de Minas Gerais y la ciudad de Belo Horizonte. El SIG se utiliza también ampliamente en ciudades del Canadá³⁸ y los Estados Unidos. La policía emplea el SIG con fines operacionales, tácticos y estratégicos, lo que le permite planificar medidas proactivas, como la modificación del tráfico de vehículos, la instalación de iluminación en las calles o el patrullaje. Esa labor de cartografía puede ser utilizada por las asociaciones de prevención del delito para planificar programas de prevención a breve y más largo plazo.

54. Otro instrumento que ayuda a analizar sistemáticamente los problemas delictivos locales y elaborar planes detallados es la auditoría de seguridad o el diagnóstico de seguridad. Ya existen numerosos ejemplos, adaptados a los contextos de diferentes países. Recientemente se publicó una guía internacional

³⁸ Josée Savoie, *Analysis of the Spatial Distribution of Crime in Canada: Summary of Major Trends*, Canadá, Statistics Canada, Crime and Justice Research Paper Series, núm. 15 (Ottawa, 2008).

(www.fesu.org), en la que se indica quién debería participar, la clase de datos que se ha de reunir y cómo utilizarlos. Al igual que los observatorios, las auditorías de seguridad ayudan a generar un compromiso y una identificación con los planes de prevención del delito entre las diferentes entidades interesadas.

55. Internet ha facilitado grandemente la expansión del abanico de instrumentos de enseñanza y capacitación en la prevención del delito. Los instrumentos de educación y enseñanza comprenden cursos en línea; programas de posgrado, cursos de formación e intercambios de profesionales; y foros tales como el Foro virtual contra el delito cibernético, establecido por el Instituto Coreano de Criminología. Internet ha facilitado también el acceso a recursos sobre los indicadores y las normas en diversos países y regiones, así como la reunión coordinada de datos sobre los programas y las intervenciones. Un número creciente de centros universitarios y de investigación colaboran con los gobiernos, incluidas las autoridades locales, para apoyar el desarrollo y la evaluación de proyectos. Organizaciones de investigación regionales de América Latina y Europa, entre otras, ofrecen un apoyo parecido. Como ejemplos de educación en línea internacional puede citarse un proyecto de capacitación de la policía ejecutado por la Universidad de Ciudad del Cabo en Sudáfrica y la Universidad del Ruhr en Bochum (Alemania) (véase el recuadro 5).

Recuadro 5

Educación en línea internacional: el control policial en el mundo

Un curso de educación en línea en inglés ofrece una serie de módulos de aprendizaje sobre las distintas formas que asume el control policial en las sociedades y sobre las estructuras y la capacitación de los servicios de policía. Incluye exposiciones sobre más de 12 países, lecturas y estudio independiente, y presentaciones de temas especiales tales como el control policial de actos multitudinarios, la policía y la diversidad, y el control policial privado y plural. Los estudiantes ganan créditos y pueden interactuar con los presentadores y con otros estudiantes.

VI. Conclusión

56. En el presente documento de antecedentes se examinó la necesidad de prestar particular atención a la elaboración de estrategias para prevenir el delito en las megaciudades y de estudiar los problemas específicos que plantean las ciudades con índices de delincuencia muy altos, especialmente para entender cómo combatir esos problemas. Habida cuenta de las tasas crecientes de movimiento de la población y diversidad étnica y cultural en las ciudades, así como del aumento de las disparidades de ingresos, ¿qué han hecho las ciudades para establecer políticas que integren a todos sus ciudadanos y garanticen su calidad de vida? Las ciudades deben tener en cuenta la integración de los jóvenes y las minorías, tomar en consideración las diferencias de género y esforzarse por reducir los nexos entre la delincuencia local y la transnacional.

57. En reconocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las Directrices para la prevención del delito y otras convenciones y protocolos

internacionales pertinentes, los participantes en el seminario tal vez tal vez deseen tomar en consideración las siguientes medidas:

a) Se debería instar a todos los Estados Miembros a que adopten y apliquen las Directrices para la prevención del delito y otras reglas y normas internacionales relativas a los derechos de los grupos desfavorecidos y minoritarios;

b) Los gobiernos deberían delegar facultades en las administraciones locales para facilitar el establecimiento de estructuras de gestión integradas que puedan efectuar el diagnóstico y elaborar estrategias de prevención completas;

c) Se debería alentar a las megaciudades a que desarrollen sus estructuras metropolitanas y regionales para poder trabajar de modo integrado con vistas a resolver los problemas de infraestructura, vivienda, transporte y otros problemas sociales y económicos que pueden facilitar la delincuencia y la violencia, entre otras cosas estableciendo fuerzas de policía municipales y capacitándolas para que trabajen con las comunidades locales en la solución de los problemas;

d) Se debería alentar a las administraciones urbanas a que inviertan en enfoques planificados y prácticos para prevenir los disturbios urbanos, en particular estableciendo una buena comunicación con las comunidades, los interesados y los dirigentes, y a que, cuando se produzcan esos disturbios, pongan en marcha procesos incluyentes para determinar cómo evitar que se repitan el futuro;

e) Se debería alentar a todos los niveles del gobierno a que otorguen más importancia a promover la seguridad de la mujer en los entornos privado y público. Para ello es necesario integrar las perspectivas de género en todos los departamentos y las funciones gubernamentales y en la reunión y el análisis de datos sobre la prestación de servicios. Se alienta a las ciudades a que elaboren planes estratégicos para modificar las actitudes respecto de la violencia contra la mujer en todos los entornos, estimular la participación de la mujer en la adopción de decisiones y ofrecer servicios a las víctimas de esa violencia;

f) Las ciudades deberían prestar más atención al reacondicionamiento de los espacios públicos con el fin de crear lugares seguros y asequibles para la interacción y la recreación y de promover el civismo, entre otras cosas asignando un porcentaje de los costos de edificación a la creación de espacios públicos en los nuevos proyectos de construcción de viviendas;

g) Se debería alentar a las ciudades a que promuevan y utilicen políticas y programas innovadores, participativos e incluyentes a fin de reducir la exclusión de los grupos marginados, como las minorías y los migrantes. También debería prestarse apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se esfuerzan por promover una mayor inclusión de los grupos marginados;

h) Se debería alentar a todos los niveles del gobierno a que elaboren y apliquen estrategias de prevención del delito que sean eficaces y tengan en cuenta las cuestiones de género, y a que utilicen los observatorios urbanos o regionales para reunir datos y analizarlos, las técnicas de cartografía geográfica, los estudios sobre la victimización, las auditorías de la seguridad y las guías disponibles;

i) Se debería instar a todos los niveles del gobierno a que respalden los enfoques nuevos e innovadores de capacitación y enseñanza sobre la prevención del delito que respondan a las necesidades de la policía y de las nuevas profesiones y

responsabilidades urbanas en la esfera de la prevención. Esos enfoques incluyen la educación en línea y los cursos técnicos y profesionales;

j) La comunidad internacional, incluidos los donantes, debería esforzarse por facilitar y apoyar el fomento de la capacidad de las administraciones locales mediante la formación, la asistencia técnica y los intercambios entre ciudades, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los países receptores.
