



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



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

Distr. limitada
15 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Proyecto de informe

Relatora General: Gabriela Scutea (Rumania)

Adición

Examen de los temas del programa en sesión plenaria y en los órganos del período de sesiones y medidas adoptadas por el Congreso

B. Seminario 3. Enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana

Deliberaciones

1. En sus sesiones plenarias quinta y sexta, el 14 de abril de 2010, el Congreso celebró el Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana. El Seminario fue organizado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad en cooperación con el Ministerio de Justicia del Brasil y la UNODC. Tuvo a la vista los documentos siguientes:

- a) La guía para las deliberaciones (A/CONF.213/PM.1);
- b) Los informes de las reuniones preparatorias regionales para el 12º Congreso (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);
- c) El documento de antecedentes del Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana (A/CONF.213/14).

2. En la quinta sesión, el presidente, Sr. Romeu Tuma Júnior, Secretario Nacional de Justicia del Brasil, hizo una declaración introductoria en la que puso de relieve los progresos realizados desde la adopción de las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo), y la celebración del 11º Congreso, en 2005. Observó que, a pesar de los avances realizados en los últimos años, había que redoblar los esfuerzos para lograr que hubiera un equilibrio entre la atención y los recursos que se destinaban a la prevención del delito y los que se dedicaban a la justicia penal. Se refirió a los



desafíos que planteaba el creciente número de megaciudades y aglomeraciones urbanas con grandes porcentajes de personas social y económicamente excluidas. Eran especialmente vulnerables al delito las mujeres, los niños, los jóvenes, las poblaciones migrantes y los refugiados. Señaló que con excesiva frecuencia las respuestas oficiales habían constituido una reacción al delito y al tema de las personas excluidas y marginadas. Recalcó que esas respuestas, si bien proporcionaban un alivio a corto plazo, no constituían soluciones a largo plazo sostenibles. Para terminar, dijo que las estrategias y prácticas con las que se consideraba que se conseguía prevenir y reducir la delincuencia eran establecer una colaboración estratégica con las comunidades, conseguir que participaran los grupos vulnerables y las poblaciones minoritarias, y respetar los derechos humanos y el estado de derecho.

3. En su declaración, el Secretario Nacional de Justicia del Brasil dijo que su Gobierno era consciente de los obstáculos que la violencia y la delincuencia representaban para el desarrollo económico y social de las personas, las comunidades, las ciudades y los países. Reconociendo los vínculos entre una urbanización caótica y la delincuencia, insistió en la urgente necesidad de promover una cultura de paz como aspecto fundamental de todas las políticas de prevención de la delincuencia en las megaciudades.

4. El Seminario comprendía seis paneles, en los que se presentaron 18 ponencias. En la quinta sesión, se examinaron las estrategias y prácticas de prevención del delito en las megaciudades y regiones, las ciudades con una elevada tasa de delincuencia y el papel de las autoridades públicas. En la sexta sesión, el Seminario se centró en las respuestas a la exclusión social y la migración, y las nuevas herramientas y técnicas para apoyar la prevención del delito, y terminó con un debate sobre las recomendaciones del Seminario.

5. En la quinta sesión, hicieron declaraciones los representantes de la Jamahiriya Árabe Libia, Nigeria, Marruecos, Argelia y el Estado Plurinacional de Bolivia. En la sexta sesión, hicieron declaraciones los representantes del Canadá, los Estados Unidos de América, Nigeria, China, la Federación de Rusia, Uganda y Argelia.

Debate general

6. El primer panel, relativo a las megaciudades y regiones, presentó las iniciativas de prevención del delito tomadas en São Paulo (Brasil), Lagos (Nigeria), y El Cairo. Los ponentes analizaron la forma en que la celeridad y magnitud del crecimiento de las ciudades influían en las estrategias y prácticas de prevención y afectaban a cuestiones de gobernanza. Por ejemplo, con el mapa de la tasa de homicidios en São Paulo se había demostrado que las tasas de delincuencia más altas se daban en zonas de bajos ingresos y periféricas, y que esas tasas tenían un impacto desproporcionado en los negros y los jóvenes. Esa información se había utilizado al formular políticas relativas a los espacios públicos, que se combinaban con intervenciones multidisciplinarias y multisectoriales, en particular mejorando la capacidad de la comunidad y de la policía de investigación. Si bien a continuación se había registrado una reducción sustancial de las tasas de homicidio, las pautas de victimización vinculadas a las desigualdades urbanas persistían. Para hacer frente a ese desafío era preciso adoptar iniciativas de seguridad que se aplicaran a toda la ciudad.

7. En Lagos, el Fondo Fiduciario de Seguridad del gobierno del estado de Lagos se había creado para dar apoyo a los organismos federales de seguridad, que no contaban con recursos suficientes. Se había realizado un estudio del delito y la seguridad que había puesto de relieve que gracias a las políticas para resolver la falta de recursos destinados a la represión, había mejorado la capacidad de los organismos de represión en el estado de Lagos. En el caso de El Cairo, las tasas de delincuencia, por lo general bajas, se atribuyeron a las normas socioculturales y a la vigilancia comunitaria. Con todo, los tipos de delito y las tasas de delincuencia eran específicos de cada zona y las autoridades habían identificado puntos delictivos críticos, que a menudo eran espacios urbanos que no resultaban seguros, debido a una combinación concreta de características urbanas. Los ponentes también informaron de los resultados de las políticas que entrañaban una estrecha cooperación entre las diversas entidades, incluidos el gobierno local y agentes no estatales. Recalaron el papel de la buena gobernanza, la creación de empleos y la participación de la comunidad en la prevención del delito y la necesidad de resolver la segregación social, la marginación y la exclusión.

8. El segundo panel, relativo a las ciudades con una elevada tasa de delincuencia, empezó con la presentación por la UNODC de una ponencia sobre los homicidios deliberados notificados a la policía en los países y en sus ciudades más grandes, utilizando datos proporcionados por los Estados Miembros al Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Se consideró que con la urbanización aumentaban los factores de riesgo que propiciaban el delito, al igual que los factores de protección que contribuían a reducirlo. Se recalcó que los resultados de los estudios sobre el riesgo de victimización delictiva podían ayudar a optimizar los factores de protección proporcionando valiosísimos datos que se tendrían en cuenta en las políticas y prácticas de administración urbana y cohesión social, y en la labor de las fuerzas de represión. El panel también describió las estrategias urbanas en Puerto España y en Medellín (Colombia). En Puerto España, se había producido un aumento espectacular de los delitos graves, sobre todo homicidios, en los últimos años. En respuesta, se había establecido una iniciativa multisectorial de prevención del delito, aprovechando los resultados de una evaluación de la seguridad comunitaria. En el caso de Medellín, las intervenciones se habían centrado en las zonas desfavorecidas. Se habían efectuado tareas en las que habían colaborado la población y las autoridades locales, para abordar los temas de la inclusión social, la vivienda social y el desarrollo. Gracias a esos mecanismos participatorios habían aumentado la capacidad de las comunidades para oponer resistencia a la subordinación a los grupos ilegales y las organizaciones delictivas.

9. El tercer panel, relativo a la función de los gobiernos en la prevención, presentó la experiencia del Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía (PRONASCI) del Brasil, un programa amplio con medidas estructurales para fortalecer el sistema de justicia penal, y programas locales de desarrollo socioeconómico y buena ciudadanía dirigidos a los jóvenes. Además, se había creado un índice de vulnerabilidad de los jóvenes, en asociación con el Ministerio de Justicia, el Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Una de las conclusiones del índice era que los jóvenes de 19 a 24 años de edad estaban particularmente expuestos a la violencia letal.

10. El cuarto panel, sobre la inclusión de las mujeres y los jóvenes, examinó la inclusión social de mujeres y jóvenes en las estrategias y programas para prevenir el delito. Se demostró que las ciudades podían ser lugares en que se daban formas específicas de inseguridad y violencia contra la mujer, por lo que era preciso que las consideraciones de género pasaran a ser un componente esencial de la planificación urbana. El panel también discutió las experiencias relacionadas con la prevención de la violencia contra la mujer y los niños en las situaciones posteriores a un conflicto. Se recalcó que era importante que hubiera una mayor presencia de las mujeres en los servicios policiales para ayudar a los países que se recuperaban de un conflicto a proteger mejor a las mujeres de la violencia y los abusos. El panel también presentó un programa de inclusión de los jóvenes basado en cinco pilares de apoyo a los jóvenes: educación, ciudadanía, deportes, creación de empleo y oportunidades de capacitación. Los ponentes describieron otro proyecto, titulado “Espacios de paz” del Instituto Sou da Paz, que tenía por finalidad abordar la falta de espacios públicos para cultura, esparcimiento y socialización. La comunidad participaba en el proyecto para recuperar espacios públicos abandonados, que se revitalizaban y se convertían en espacios públicos seguros, utilizados y administrados por los residentes locales.

11. El quinto panel, sobre la integración de las comunidades migrantes, presentó las experiencias adquiridas para integrar a los jóvenes y las comunidades de migrantes en Montreal. Se había concebido y puesto en práctica un nuevo criterio policial en las zonas de Montreal afectadas por toda una gama de problemas sociales relacionados con una comunidad pluriétnica y con el tráfico de drogas. Gracias a este nuevo enfoque, que representaba un equilibrio entre las medidas de prevención del delito y las medidas represivas, la policía había acercado más a las comunidades, con resultados positivos. Uno de los ponentes describió la labor de difusión y las prácticas que se centraban en los espacios, en vez de centrarse en algunos grupos de población, para prevenir el delito urbano en Italia. Gracias al proyecto se habían logrado cambios en los espacios públicos colaborando con los grupos vulnerables, en particular poblaciones migrantes, trabajadores sexuales y posibles víctimas de la trata de personas. La mediación social también se había utilizado para prevenir la discriminación, el racismo y la xenofobia.

12. El sexto panel, sobre nuevos instrumentos en apoyo de la aplicación de la prevención del delito, se centró en observatorios, instrumentos de evaluación y manuales, recursos en línea y auditorías de seguridad sobre el delito y la violencia. Se presentó una ponencia sobre los instrumentos para ayudar a recoger datos y a intercambiar la información que era preciso tener en cuenta en las políticas e intervenciones empíricas de prevención del delito. También presentó el instrumento de evaluación de la prevención del delito de la UNODC, que contenía orientaciones sobre las necesidades de asistencia técnica para la prevención del delito. Por último, los ponentes se ocuparon de la capacitación y el fomento de la capacidad, en particular las tareas que se estaban realizando en el Brasil para reforzar los conocimientos y el profesionalismo de los agentes de policía mediante la educación en materia de conocimientos técnicos y respecto de la protección y promoción de los derechos humanos en la labor de represión. En particular, con esta capacitación los funcionarios de represión adquirirían los conocimientos y aptitudes necesarios para tratar con grupos vulnerables, como los niños y los ancianos.

13. Algunos oradores hablaron de las repercusiones que tenía la migración de las zonas rurales a las urbanas, incluso en el contexto de la crisis económica mundial, y sus efectos en la delincuencia. Era importante invertir en las zonas rurales, así como en las ciudades, para lograr una distribución equitativa de los recursos y crear oportunidades en ambas zonas. Otro orador destacó la necesidad de que los gobiernos procedieran a una buena planificación urbana en que se tuvieran debidamente en cuenta principios de prevención del delito y aplicación de la ley. Los gobiernos por sí solos no podían vencer la delincuencia; también hacía falta que las empresas invirtieran en prevención del delito. Preguntó cómo podían adaptarse los servicios de policía a la creciente privatización de las funciones de seguridad y aplicación de la ley.

14. Un orador subrayó la necesidad de que se respetaran plenamente los derechos humanos en la prevención del delito. Recalcó la importancia de centrarse en las causas fundamentales de la delincuencia y de establecer sinergias entre la labor del poder judicial, las municipalidades, las fuerzas del orden y los agentes de desarrollo social en la esfera de la prevención del delito. En algunos contextos, el consumo y el tráfico de drogas impulsaban la delincuencia contra las mujeres y los niños. Por ello era preciso que la mujer participara plenamente en los planes y actividades de desarrollo social.

15. Un orador se refirió a la necesidad de considerar diferentes estrategias para hacer frente a las manifestaciones nacionales y transnacionales de la trata de personas, en particular cooperando e intercambiando información con otros países. Otro orador dijo que en su país había aumentado la violencia relacionada con las drogas, y que se estaba preparando un programa para prevenir la participación en bandas. Añadió que su país había elaborado una serie de estrategias intersectoriales para tener en cuenta las preocupaciones de las minorías y las mujeres. También destacó la necesidad de realizar intervenciones empíricas y observó que un centro nacional de prevención del delito de su país había preparado instrumentos para contribuir a esa tarea, por ejemplo, materiales de capacitación en prevención del delito.

16. Algunos oradores se refirieron a la importancia de que las actividades policiales se basaran en la comunidad, como forma de detectar y hacer frente a las amenazas locales. Un orador observó que la composición étnica de los servicios de policía debía reflejar la de las comunidades locales. Otro orador dijo que, en su país, la policía en las comunidades ayudaba a reconciliar a las familias de las víctimas con los delincuentes, evitaba que los niños de edad escolar entraran en el mundo de la delincuencia y contribuía a la reintegración social de los exdelincuentes. Agregó que la pobreza era un factor que contribuía considerablemente a la delincuencia y que los sistemas de microfinanciación eran un instrumento importante para organizar a las personas en grupos, aumentar los niveles económicos y, de ese modo, prevenir la delincuencia.

17. Un orador observó que los gobiernos no debían permitir que se formaran “comunidades dentro de las comunidades”, en las que las fuerzas del orden no pudieran penetrar. Alentó a los Estados Miembros a que evitaran el aislamiento social. Se debía intercambiar información y al mismo tiempo había que encarar una multiplicidad de desafíos, como la corrupción, los delitos violentos y la trata de personas. Un orador destacó que la prevención del delito debía ser un componente de la planificación urbana, incluso mediante procesos como la inscripción acelerada

de viviendas. También era importante prestar servicios de inscripción, empleo y atención de salud a las poblaciones migrantes, y velar por la reintegración social de los exdelincuentes con objeto de reducir los casos de reincidencia.

18. Una oradora señaló la importancia de la coordinación entre diferentes dependencias policiales y la necesidad de vigilar continuamente las tendencias delictivas. En su país, las tasas de delincuencia habían descendido aproximadamente un 30% por haberse dado prioridad a las medidas de prevención del delito, a las políticas sociales y económicas para mitigar los efectos de la crisis financiera, a una mayor colaboración con la sociedad civil y a la mejora de los recursos técnicos para mantener el orden público. También se había prestado más atención al fomento de la capacidad de prevención del delito. Observó que era importante aumentar la capacidad analítica de los servicios de represión.

19. Algunos oradores señalaron la importancia del intercambio internacional de buenas prácticas de prevención del delito, y un orador pidió a la UNODC que facilitara estos intercambios entre los Estados Miembros. En respuesta a una pregunta, un orador aclaró que en los países en que la violencia podía alcanzar niveles extremos, era apropiado calificar la violencia de un problema de salud pública, y no de justicia penal.

Conclusiones y recomendaciones

20. En el Seminario sobre los enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana se insistió en que las ciudades y los entornos urbanos en sí mismos no eran causa de la delincuencia. Aunque era indudable que esos entornos podían constituir factores de riesgo que propiciaban la delincuencia, también era cierto que brindaban oportunidades de establecer factores de protección para reducir la delincuencia, como el empleo y la educación. La planificación urbana desempeñaba un papel importante a ese respecto, y muchos Estados comunicaron que se habían hecho análisis detallados de elementos del paisaje urbano que se había determinado que facilitaban la delincuencia o que protegían de ella.

21. En el Seminario se destacó que había que centrarse principalmente en la prevención del delito, y no en los enfoques reactivos o represivos de aplicación de la ley, para garantizar que los factores de riesgo no prevalecieran sobre los factores de protección. Toda estrategia eficaz de prevención de la delincuencia urbana debía atender a las necesidades de toda la población urbana, incluidos los migrantes, las mujeres, los jóvenes, los niños y las poblaciones de ingresos bajos, a fin de evitar una situación en que existieran focos de seguridad en una ciudad por lo demás insegura. Los programas de prevención de la delincuencia urbana también debían abordar las desigualdades de ingresos, el desempleo y la exclusión social, para centrarse en muchas de las causas fundamentales de la delincuencia. En el Seminario también se consideró que era importante que los programas no se centraran exclusivamente en las zonas urbanas, sino que abarcaran también el desarrollo rural para frenar la rápida tasa de urbanización, que se reconoció como un importante factor de riesgo que propiciaba la delincuencia.

22. En todos los programas de prevención de la delincuencia urbana se debía usar un enfoque multisectorial y participativo que se inspirara en las necesidades y preocupaciones de las comunidades afectadas por el delito. A ese respecto, había instrumentos de diagnóstico, como las auditorías locales de seguridad, los

indicadores de vulnerabilidad y los estudios sobre la victimización, eran fundamentales para obtener indicadores de referencia e información actual sobre el carácter y el alcance de los problemas de delincuencia y las inquietudes locales. Los funcionarios de los servicios de represión, que estaban a la vanguardia de la respuesta de los Estados ante la delincuencia, debían recibir una capacitación exhaustiva en materia de participación de las comunidades, derechos humanos, mediación y educación y sensibilización en la esfera de la prevención del delito.

23. En el Seminario se formularon las siguientes recomendaciones:

a) Los gobiernos deberían dar prioridad a la prevención de la delincuencia urbana, en vista de que había sólidas pruebas que indicaban que las respuestas de la justicia penal, por sí solas, no bastan para prevenir la delincuencia y la violencia;

b) Las políticas, estrategias y programas de prevención del delito deberían basarse en los conocimientos y ser de carácter multisectorial, y deberían incluir no solo los sectores de la seguridad y la justicia, sino también otros sectores públicos básicos que intervenían en el desarrollo social y económico, así como la sociedad civil;

c) En las políticas y programas de prevención del delito se deberían abordar los factores socioeconómicos y políticos asociados a una mayor vulnerabilidad a la delincuencia y la victimización;

d) Se debería alentar a las megaciudades a desarrollar sus estructuras metropolitanas y regionales de forma integrada a fin de resolver los problemas de infraestructura, vivienda, transporte y otros problemas sociales y económicos que pueden facilitar la delincuencia y la violencia, en particular estableciendo servicios de policía municipales que colaboren con las comunidades locales para resolver los problemas, y capacitándolos;

e) Se debería alentar a los gobiernos, a todos los niveles, a dar más importancia a garantizar la seguridad de las mujeres en los entornos público y privado. Para ello es necesario integrar las perspectivas de género en todos los departamentos públicos y en todas las esferas de responsabilidad pública, así como 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 a fin de crear lugares seguros y accesibles de interacción y esparcimiento y para fomentar el civismo;

g) Se debería alentar a las ciudades a promover y utilizar políticas y programas innovadores, participativos e inclusivos a fin de reducir la exclusión de los grupos marginados, incluidos las minorías y los migrantes. También debería prestarse apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que tratan de promover una mayor inclusión de los grupos marginados;

h) Se debería alentar a los gobiernos, a todos los niveles, a elaborar y aplicar estrategias de prevención del delito eficaces que tengan en cuenta las cuestiones de género, en particular utilizando observatorios urbanos y regionales

para reunir y analizar datos, técnicas de cartografía geográfica, estudios de victimización y auditorías y guías sobre seguridad;

i) Se debería instar a los gobiernos, a todos los niveles, a respaldar enfoques nuevos e innovadores de capacitación y enseñanza sobre prevención del delito que respondan a las necesidades de la policía y de otras profesiones que se ocupan de 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.
